

## 7

### Algumas reflexões finais

Mais do que apontar conclusões fechadas, este estudo acadêmico visou levantar indícios e questões que possibilitassem um maior aprofundamento sobre conceitos, idéias e abordagens para os debates sobre a relação entre ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais e a escola pública. Nesta trajetória, procuramos discutir os diferentes significados que termos como cidadania, sociedade civil, terceiro setor e parceria público-privada vem recebendo nos últimos anos. Apesar de reconhecer que a análise social é sempre parcial e localizada, pretendemos neste último capítulo apontar alguns elementos que possam contribuir para a construção de reflexões mais amplas sobre a temática. Apresentamos, então, algumas considerações finais.

#### 7.1.

##### Retomando a (velha) hipótese inicial

Em relação à hipótese investigada por essa pesquisa, podemos constatar que as relações de parceria entre ONGs e escolas públicas efetivamente exemplificam a “confluência perversa” denominada por Dagnino (2004): por um lado a presença de ONGs *pode* favorecer um fortalecimento da equipe escolar ao possibilitar espaços de resistência a uma lógica empresarial que pretende construir hegemonia nos debates educativos. Mas, por outro, a forma pontual, fragmentada e de pouco alcance com a qual seus projetos têm se desenvolvido dentro das escolas do município do Rio de Janeiro, sem articular as dimensões micro e macro da cultura política para empoderar os sujeitos envolvidos nas discussões político-educativas, tem favorecido aos discursos públicos que repassam para ONGs parte de sua responsabilidade.

Foi possível perceber que entre os diferentes perfis de organizações que estabelecem algum tipo de relação direta com as escolas municipais do Rio de Janeiro (assessoria e apoio, questões específicas, ligadas ao conceito de

responsabilidade social e as ONGs filantrópicas), aquelas organizações ligadas a setores empresariais possuem mais chances de ampliar – ao estarem conectadas a redes nacionais de empresas com integrantes de maior influência junto ao poder público, como vimos com o mapeamento de Shiroma (2009) – seu poder de atuação, fortalecendo e criando maior visibilidade para suas demandas junto a agenda pública educativa.

Em relação às organizações mais próximas aos setores populares ou a movimentos sociais, estas demonstraram maior proximidade com o poder executivo nos últimos anos, mas sua posição pode ser vista de forma ambígua: se por um lado percebermos muitos de seus discursos no âmbito governamental nacional (o que precisa ser visto como uma vitória, sem dúvida); por outro, a escassez de recursos provenientes da cooperação internacional pode provocar uma dependência perigosa desses mesmos movimentos e organizações em relação ao Governo Federal. Ao se tornarem mais dependentes financeiramente dos órgãos governamentais, como garantir sua força em momentos de embates com o próprio poder público? Essa questão se faz presente tanto para o universo das ONGs como também para os movimentos sociais organizados.

Outra questão atualmente colocada para estes movimentos e organizações (mais próximas a outros coletivos organizados da sociedade civil) é a necessidade de uma maior articulação com os profissionais da educação para que suas demandas específicas estejam incluídas em um marco mais geral e estrutural em relação às necessidades da própria escola pública. Talvez não seja suficiente lutar apenas pela escola inclusiva, se esta luta não incluir uma efetiva ampliação de recursos destinados para que os profissionais da educação contem com pessoal e equipamentos qualificados para isso. Talvez não seja suficiente lutar apenas pela inclusão do conceito da educomunicação na rede pública, se a preocupação sobre a estrutura física da escola e a quantidade dos profissionais disponíveis para tal empreitada não sejam considerados nessa bandeira de luta. Sem dúvida essa aproximação também depende da abertura dos profissionais da educação, mas as ONGs passaram a se situar em um espaço delicado ao receberem verbas de instituições privadas que possuem suas próprias prioridades para o campo educativo brasileiro, assim como verbas públicas para desenvolverem suas atividades dentro de escolas. Essa posição requer maior atenção dos próprios

profissionais de ONGs em relação aos sujeitos escolares com quem precisa estabelecer alianças.

Em relação ao poder público local, as parcerias estabelecidas entre ONGs e escolas municipais cariocas não indicam uma ação duradoura e participativa na gestão pública, mas sim um tipo de encontro por nós classificado como “encontro parcial ou pontual” por representar ações específicas, com pouco diálogo com o poder público ou mesmo, com a comunidade escolar. Como dito anteriormente, a maior parte dos projetos investigados teve origem pela iniciativa das organizações não-governamentais, que geralmente captam recursos para implementar suas propostas educativas dentro do espaço escolar.

Em relação às ações empreendidas pelos diferentes perfis de organizações dentro das escolas municipais cariocas, aquelas ligadas a setores empresariais demonstraram possuir objetivos mais limitados e pragmáticos em suas ações, o que ocasiona menor tensão na relação entre equipe da ONG e equipe escolar. Já as organizações ligadas a coletivos sociais mais amplos, estas apresentaram objetivos mais abrangentes, incluindo a mudança da cultura escolar, resultando em um maior tensionamento na relação entre sua equipe e os profissionais da educação situados nas escolas parceiras. Essa tensão não deve ser vista como um problema, já que essas organizações trazem novas demandas e dinâmicas sociais para o espaço escolar, mas pode ser mais bem aproveitada se ONGs e escolas criam ou fortalecem os espaços já existentes para a integração e formação continuada de suas equipes.

No tocante a análise sobre as relações entre ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais foram apontados limites, tensões e avanços na construção de espaços democráticos que envolvam estes diferentes sujeitos na discussão de políticas educativas. Ficou clara, durante o contexto da CONAE, a necessidade de serem multiplicados os espaços que possibilitem esses encontros para que gradativamente, exista uma cultura política mais voltada para a relação e articulação entre os diferentes grupos e coletivos presentes no âmbito local. A democracia é um processo a ser construído e não um dado de realidade para muitas cidades e estados brasileiros.

Durante a CONAE no âmbito local, ficou evidente a pouca prática democrática na cidade e estado do Rio de Janeiro, o que comprometeu de maneira significativa a participação de seus delegados no encontro nacional. ONGs,

movimentos sociais e fundações empresariais não se fizeram presentes, e as poucas existentes atuaram de modo desarticulado com os profissionais da educação e demais setores organizados localmente. Já no âmbito nacional da CONAE, foram identificados múltiplos interesses, acordos e negociações que apontavam a construção de identidades específicas e também aglutinadoras, permitindo alianças entre certos atores sociais em alguns momentos e entre outros, noutros. Aliás, em algumas situações da conferência era difícil até mesmo distinguir a atuação de atores organizados da sociedade civil em relação aos representantes governamentais nas diferentes esferas federativas, por defenderem juntos propostas e emendas voltadas a definições de políticas públicas no setor.

Neste ponto cabe agregar outra dimensão presente na situação dessas organizações da sociedade civil em relação ao poder público: ao serem centralizadas no jogo político como possíveis prestadoras de serviço de demandas estatais, correm riscos de serem cooptadas para a defesa de interesses governamentais, como foi o caso da discussão sobre educação inclusiva, por exemplo. Mas essa preocupação não cabe apenas para as ONGs, também para os movimentos sociais: sendo o SECAD e a SEESP instâncias importantes do Governo Federal para o financiamento de ações e consultorias ministradas por esses coletivos, confrontar os interesses do governo poderia significar uma diminuição de recursos destinados a seus projetos. ONGs visam a permanência, logo, situam-se em uma posição mais fragilizada nesse embate de interesses. Sendo assim, a questão da sustentabilidade das organizações e dos movimentos sociais está diretamente relacionada com a maior ou menor autonomia desses coletivos na defesa de suas bandeiras e demandas na esfera pública.

Como vimos no decorrer desse estudo, houve um significativo crescimento de atores sociais envolvidos na discussão de políticas públicas na área educativa ao longo da década de 1990. O processo da CONAE tornou evidente essa proliferação dos grupos e de locais onde circulam os discursos sobre educação pública. Entretanto, a partir da empiria de nossa pesquisa não foi possível relacionar de forma direta a existência de mais atores envolvidos nesse debate e a maior democratização da gestão pública. Ainda menos verdadeira seria afirmar essa relação no âmbito local: as parcerias entre ONGs e escolas públicas e/ou SME carioca não indicaram maior participação da sociedade civil nas definições de políticas públicas.

Na realidade carioca, ONGs estão impactando de forma direta rotinas escolares através de cursos de formação continuada para professores, produções de materiais didáticos ou oferecendo atividades culturais e de reforço escolar para os alunos da rede pública, mas na maioria dos casos, de modo pontual e fragmentado, dificultando a construção de canais de participação mais efetivos desses sujeitos junto ao poder público.

No âmbito governamental municipal, ficou clara a visão restrita que torna sinônimos termos como parceria e prestação de serviço; no espaço do SEPE a redução de significado também acontece, mas nesta perspectiva parceria significa privatização de serviços públicos. Em ambos os casos, as afirmações se distanciam da complexidade e da heterogeneidade existente na rede municipal de educação, onde ONGs de diferentes perfis desenvolvem propostas em parceria com escolas municipais. Parcerias estas vistas como “importante” complemento para as ações escolares, assim como formas de “democratizar” as relações dentro destas instituições, na opinião dos próprios sujeitos escolares entrevistados. Sujeitos que parecem pouco considerados nessa discussão pública atual protagonizada por poder público e SEPE.

Acreditamos que o fortalecimento da democracia no país passa obrigatoriamente, pela democratização da escola. Relação reconhecida na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes de Base (1996), mas esta possibilidade parece estar fragilizada com os Projetos de Leis ou acordos de exceção<sup>1</sup> feitos pelo Governo Federal ao longo dos anos 1990 e mantidas durante a década seguinte, em nome da estabilidade econômica. Desse modo, a existência de um número maior de atores discutindo a educação não significa, necessariamente, maior democratização do campo se estes atores não possuem o mesmo peso e importância no momento de votação de suas propostas no Congresso Nacional.

---

<sup>1</sup>Um exemplo de acordo de exceção que atinge o financiamento público na área da educação é a emenda que o Poder Executivo propôs ao Congresso Nacional em 1994 que autorizava a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais, independentemente das vinculações previstas na Constituição. Foi criado então, o Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000 foi reformulado e passou a se chamar DRU-Desvinculação de Recursos da União tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2011.

Grande parte da obra de Paulo Freire discute como a democratização da escola não é resultado mecânico da transformação da sociedade globalmente, mas fator também de mudança, o que representa uma expressão peculiar e inseparável da educação. De modo que é preciso considerar que lado a lado com forças político-sociais-culturais que vem transformando o Brasil, a luta por uma escola pública, universal, democrática e de qualidade ainda é grande para todos os interessados na educação brasileira. Ao considerarmos esse horizonte, ONGs, movimentos sociais, profissionais da educação precisam ser capazes de apresentar um conjunto articulado de propostas que possam diminuir a fragmentação, a cooptação e a exclusão abrindo caminho para um aprendizado que visa fortalecer a educação pública de qualidade como um direito humano fundamental. Nesse aprendizado é preciso voltar atenção para questões centrais de nosso tempo, como o fortalecimento de um modelo público de parcerias entre ONGs e escolas que seja interessante para a perspectiva de democratização da gestão pública educativa e não apenas, para prestar serviço realizando parte do que poderia ser considerado como obrigação do poder público. Poder público este que, historicamente, vem negando a sua responsabilidade para o desenvolvimento de uma escola pública de maior qualidade no país.

O cenário de disputas sobre os sentidos e funções da educação pública e dentro deste debate, dos papéis do Estado e das organizações da sociedade civil não é algo novo em nossa história. De diferentes formas e em distintos períodos é possível identificar a disputa protagonizada entre grupos que consideram a educação pública como um direito humano fundamental e outros que defendem a educação como um serviço: quanto menor Estado, maior eficiência. Nesse debate, cabe um maior cuidado e atenção de todos aqueles que fazem parte do campo educativo, pois, como alertam Fávero e Semeraro (2002):

corre-se o risco de um retrocesso dos direitos fundamentais, um recrudescimento das condições desumanas de vida, um desprezo por muitas conquistas democráticas e, o que é pior, um desalento e um obscurecimento das perspectivas transformadoras tanto na economia, quanto na política e na educação. Uma ditadura mais sutil e eficaz foi se infiltrando na sociedade brasileira em sintonia com o pensamento neoliberal que encontra seguidores obedientes nos governos latino-americanos.

As parcerias entre escolas e ONGs podem representar uma oportunidade interessante de oxigenar a escola, normalmente engessada num cotidiano

complexo, que pode ampliar seu olhar com a chegada de alguém de fora, desde que esse alguém lute por causas e bandeiras semelhantes.

## 7.2

### **Alguns indícios para se refletir sobre parcerias na educação**

Longe de propor uma “receita” de como parcerias entre escolas e ONGs deva ser desenvolvida, esta parte do estudo pretende apontar algumas reflexões provenientes do estudo de caso a partir do universo restrito presente em nosso trabalho de campo. A partir dos depoimentos coletados, dos documentos analisados e das observações realizadas, apontamos alguns indícios para discutirmos as possibilidades de fortalecimento dessas parcerias em direção ao fortalecimento de uma escola pública democrática e de qualidade socialmente referenciada.

Neste sentido, um primeiro ponto a ser destacado é a necessidade de se perceber as complexidades presentes nessas relações de parceria, os diferentes perfis de ONGs e os diferentes projetos desenvolvidos nas escolas, e a atual pulverização do campo analisado. Construir parcerias ativas e mutuamente enriquecedoras subentende o respeito à história, trajetória e riqueza do trabalho pedagógico produzido cotidianamente na escola. Esta precisa ser reconhecida como contra-parte efetiva da ação em curso e não como mero local de implementação de projetos elaborados pelas equipes técnicas da ONGs, em virtude da disponibilidade de recursos financeiros existentes.

Promover atividades de formação que valorizem a importância das relações de parceria da escola com ONGs, como destas com outros atores sociais organizados em nossa sociedade também parecem ser um passo importante. Profissionais da educação, estudantes e seus familiares costumam vivenciar rotinas muito pesadas de trabalho e obrigações, sobrando pouco tempo e disposição para uma participação mais ativa no debate sobre a educação pública. Criar estratégias de envolvê-los nesses espaços fortalece a esfera pública e contribui para o desenvolvimento de ações que envolvam não só a comunidade escolar, senão também os quadros das ONGs e os próprios financiadores.

A formação de redes de comunicação entre os agentes que intervêm neste campo, assim como fóruns de discussão sobre a educação pública são medidas

interessantes para que esses atores se reconheçam em espaços de disputa e de confluência de interesses existentes na sociedade civil. Promover âmbitos de debate contínuos sobre o sentido das parcerias e as práticas educacionais cooperativas com as equipes escolares e as equipes das organizações é uma medida importante para fortalecer esse reconhecimento de parcerias concretas.

A escola, conselhos gestores e a sociedade civil brasileira são cenários de disputas o que obriga a todos aqueles que lutam pela educação como direito, a reconhecerem os diferentes interesses em jogo para que sejam capazes de participar ativamente neste contexto. Um caminho possível é a articulação dessas organizações com sujeitos escolares para o fortalecimento de conquistas já reconhecidas, que permitiriam diferentes instrumentos para a maior democratização da educação pública. O fortalecimento da auto-estima e da identidade docente também precisa ser considerado na postura e no interesse das ONGs em reconhecerem os interesses dos sujeitos com os quais irá desenvolver a parceria.

Na rede municipal do Rio de Janeiro, assim como em outros municípios do país, governos pouco comprometidos com a gestão democrática entraram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>2</sup> contra as eleições dos cargos de direção das escolas públicas, o que facilita a manutenção de interesses político-partidários identificados com práticas clientelistas. Certamente a eleição para diretores não é o único elemento capaz de democratizar as relações internas e externas à unidade escolar, mas apesar de seus limites, estudos comprovam que sua existência favorece a criação de ambientes mais democráticos, levando os sujeitos envolvidos na educação escolar a atuarem de forma mais participativa dentro e fora da escola (Paro, 1996)<sup>3</sup>.

Outro mecanismo importante que pode favorecer a democratização das relações internas e externas às escolas públicas é o fortalecimento dos conselhos

---

<sup>2</sup> A argumentação jurídica adotada pelo STF para declarar inconstitucional é: o cargo de Diretor de Escola Pública é da natureza de cargo em comissão, de livre nomeação, algo que se choca frontalmente com a idéia de eleição, seja por professores ou por alunos. O Executivo, representado neste caso pelo Prefeito, deve ter AUTONOMIA e INDEPENDÊNCIA (art. 2º da CF/88) para nomeação e preenchimento daquele tipo de cargo público, até porque é de sua competência a direção superior da Administração Pública local (art. 84, II, da CF/88), sendo certo, também, que lhe cabe o poder discricionário de nomeação e designação para cargos em comissão e funções de confiança (art. 37, II, da CF/88).

<sup>3</sup> Vitor Paro realiza um importante estudo sobre o tema: "Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática", apresentado na 19ª Reunião Anual da ANPEd, realizada em Caxambu, MG, de 22 a 26/9/1996.

municipais de educação. Com a LDB, o papel dos conselhos municipais de educação também passou a incluir a fiscalização da aplicação dos recursos públicos em educação (artigo 73), ao lado, por exemplo, dos tribunais de conta, dos ministérios públicos e dos conselhos de acompanhamento e controle social, isto por intermédio não apenas da atuação do Poder Público, mas com forte representação da sociedade civil organizada. Tal participação da sociedade civil na gestão local viria a ser consequência da descentralização, mas também uma conquista de diversos movimentos democrático-populares iniciados ao longo das décadas 1970 e 1980, conforme vimos no segundo capítulo desta tese.

No entanto, como demonstra estudo de Souza e Vasconcelos (2008), a maior parte desses conselhos acaba reunindo mantenedores de escolas privadas, políticos e representantes classistas nem sempre detentores de conhecimentos suficientes para decidir e estabelecer as normas na condução da educação municipal, havendo, em lugar disso, maior atenção aos seus interesses. No Rio de Janeiro, sequer o sindicato reconhece esse espaço como legítimo, não utilizando as vagas de direito. Desse modo, a contribuição dessas organizações, junto aos profissionais de educação, aos sindicatos e a associações de moradores poderiam contribuir de fato, para a maior democratização e maior controle social perante o poder público.

Além das questões referidas ao contexto de definição e implementação de políticas públicas, as questões internas da escola e da comunidade escolar precisam ser consideradas em um projeto de parceria. Por um lado, as escolas precisam ter clareza sobre o seu projeto político pedagógico (sendo este discutido com toda a comunidade escolar) e por outro, o respeito e discussão desse projeto pelos membros das organizações parceiras. Mas isso só será possível se a escola tiver a garantia de tempo de trabalho coletivo para que seus profissionais possam refletir e debater sobre suas questões e se as ONGs estiverem dispostas a conhecerem a realidade escolar com maior profundidade, antes de captarem ou desenvolverem seus projetos.

As parcerias entre escolas e ONGs podem favorecer e estimular a permanência dos centros de estudos nas escolas, espaços cada vez mais ameaçados quando a lógica da gestão não fortalece essa prática dentro da realidade escolar. Ao assumirem uma postura mais dialógica, as organizações

serão capazes de contribuir para ações importantes para o fortalecimento da escola pública, tendo reflexos para além dos muros da escola.

Em relação ao poder público (considerando aqui um interesse no estabelecimento de parcerias que signifiquem maior democratização da gestão pública e não apenas o repasse de suas funções para a sociedade civil), antes de serem estabelecidas novas parcerias, é preciso um mapeamento das parcerias já existentes e das organizações que já atuam ou poderiam atuar como parceiros em cada região administrativa do município do Rio de Janeiro. Esse mapeamento poderia resultar na criação de um banco de dados disponível no próprio site da SME, o que favoreceria a autonomia das escolas para definirem e escolherem as parcerias mais significativas dentro de seus contextos e interesses de atuação. Assim, seria possível estabelecer uma dinâmica na rede que estabeleça parâmetros para a própria escola fazer escolhas de suas parcerias. Importante lembrar que, uma vez colocadas as parcerias como centralidade na política pública, torna-se necessário criar mecanismos, como a criação de um banco de dados, por exemplo, e normatizações da Secretaria, visto que os trâmites burocráticos não estão estabelecidos na rede para a realização de parcerias.

Como consequência da consideração anterior, é importante pensar as parcerias entre ONGs e escolas dentro de duas perspectivas: 1) a autonomia da escola (fazer suas escolhas a partir da consolidação de um projeto político pedagógico discutido e valorizado coletivamente), e 2) a grande diversidade cultural, social e econômica existente entre as escolas dessa grande rede municipal. Não é possível generalizar práticas de parcerias que se desenvolvam em algumas escolas como modelos a serem seguidos: cada contexto escolar exige uma relação específica. Daí a importância dos projetos político-pedagógicos: por mais frágeis que ainda sejam a construção desses documentos escolares, podem ser passos importantes de aproximação entre ONGs e escolas. E para que a escola e a rede se apropriem dessas experiências é preciso fortalecer as parcerias através da capacitação das equipes gestoras (fundamental na escola), definindo o papel de cada membro da equipe escolar, proporcionando autonomia para a livre adesão das escolas às parcerias e estabelecendo critérios para a alocação dos projetos.

A sustentabilidade das parcerias e idéias levantadas por essas organizações é outro ponto importante ao se pensar nas relações de diferentes atores sociais com a educação escolar. Através dessa pesquisa, vimos tanto na fala dos sujeitos

escolares, quanto naqueles vinculados a ONGs, a necessidade das parcerias criarem raízes que fiquem dentro da escola mesmo após o término do período de parceria. Se as organizações se definem como um ator temporário dentro das escolas, mais vale desenvolverem projetos que incluam a formação continuada com professores. Estes apresentaram mudanças mais significativas no contexto escolar.

Em relação ao papel das universidades nesse debate, é preciso uma maior frequência e continuidade de trabalhos que se debruçam sobre essas relações no âmbito local. No Rio de Janeiro, por exemplo, apenas ONGs que financiam projetos em escolas públicas se mostraram mais interessadas e abertas a desenvolverem pesquisas amplas, que permitam construir novos saberes sobre os projetos de parceria em curso em uma das maiores redes de educação pública da América Latina. No entanto, os objetivos dessas organizações costumam ser mais pragmáticos e pontuais que pesquisas acadêmicas, que possuem maior tempo e recursos para que de fato, os dados coletados possam contribuir para a maior qualificação dos sujeitos envolvidos nessas relações. A academia precisa se fazer presente nesse debate público, procurando quebrar reducionismos, pois, como vimos com esse estudo, estas relações são complexas e exigem uma aproximação mais cuidadosa e aprofundada.

Esperamos que esta pesquisa tenha sido uma contribuição importante nessa direção, pois, o campo da educação pública e dentro dele, o tema das parcerias público-privadas é um espaço difícil, complexo e repleto de ambigüidades e contradições. Um caminho que podemos tomar é “aceitar o inferno”, parafraseando Calvino, e tornar-nos parte dele até o ponto de deixar de percebê-lo ao participar dessas relações com superficialidade e naturalidade, outro é procurar reconhecer quem e o quê, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço para fortalecer as questões que consideramos fundamentais para o fortalecimento de uma escola pública com qualidade, plural e democrática. Caminho este que exige ainda muito mais a ser feito.