

## **A DEMOCRACIA NA ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL: EFEITOS E DEFEITOS**

*Tereza Cristina Cerqueira da Graça\**

O longo processo de refundação democrática brasileira deveu-se sobretudo, a insistência das forças políticas empenhadas na conquista das liberdades democráticas que ganhavam adeptos a cada momento. Algumas dessas forças ocuparam o Estado, em nível municipal, desde 1977 e, em nível estadual, a partir de 1982 onde apresentaram políticas sociais tidas como paradigmas de democracia participativa<sup>1</sup>.

Em Aracaju, essas forças começam a comandar a máquina pública municipal a partir de 1985 numa composição partidária<sup>2</sup> que levou o deputado José Carlos Teixeira, líder do PMDB no Estado, à prefeitura sete meses antes das eleições para prefeito. Nessa administração se dão os primeiros passos em direção a participação popular.

No campo educacional, o poder público incentivou e investiu na criação da associação dos professores e numa reformulação estatutária que instituiu as eleições para diretores de escolas e os conselhos de professores<sup>3</sup>. Somente na administração seguinte, com o prefeito Jackson Barreto de Lima, eleito por essa mesma composição, as novas proposições estatutárias se efetivaram na prática. A partir daí, o processo de democratização da rede

---

\* Tereza Cristina Cerqueira da Graça é mestre em educação pela Universidade Federal de Sergipe e coordenadora estadual da RENAGESTE - SE, integrante da Pesquisa "História da Educação do Município de Aracaju" da Secretaria Municipal de Educação. Na rede municipal foi dirigente do Sindipema (1989 a 1990) e participou de várias comissões de trabalho como a reformulação do Estatuto do Magistério, eleições para diretores, titulação, negociação salarial, etc. Seu trabalho de monografia do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais tratou da organização dos professores municipais cujo título é: "Aracaju do Novo Tempo, Cede ou Concede?" Atualmente vem ministrando palestras e cursos sobre a Gestão Democrática na Escola Pública.

pública de ensino foi estendido tanto pela conjugação das forças políticas que ocuparam o poder municipal quanto pela ação dos professores organizados na sua entidade.

A literatura, referente à educação e sindicalismo da década de 80 e início de 90, encontra-se eivada da crença na conscientização crescente dos educadores e no seu engajamento nas lutas por uma real democratização econômica, social e política do país.

Apostam que os movimentos organizativos dessa categoria tem levado os professores a repensarem sua prática pedagógica, a clarear suas reivindicações numa perspectiva política e avançar sobre a questão organizativa fortalecendo suas associações enquanto órgãos de luta no exercício mais efetivo da prática democrática. E, sobretudo, exaltam o crescente avanço do movimento docente na perspectiva do atendimento aos interesses educacionais da população menos favorecida<sup>4</sup>.

Maria da Glória Gohn<sup>5</sup> apresenta uma acepção de cidadania elaborada a partir dos grupos organizados da sociedade civil através dos seus movimentos. Esse cidadão coletivo faz "reivindicações baseado em interesses da coletividade de diversas naturezas". Defende assim que a cidadania coletiva é constituída de novos sujeitos históricos e que "se constrói no cotidiano através do processo de identidade político-cultural que as lutas do cotidiano geram".

Assim, Gohn vê o processo de mobilização, conscientização e engajamento político das camadas subalternas em ascendência permanente até chegar a construção de uma contra-hegemonia popular.

Análises desse tipo têm sido relativizadas pela literatura mais recente que as acusam de portarem uma perspectiva evolucionista e messiânica. Os rumos tomados pelos movimentos sociais, ante a dinâmica do capitalismo e da democracia, colocam em cheque as mais otimistas previsões quanto a uma reviravolta no poder político onde o término das injustiças e das desigualdades seria a culminância do processo da luta de classes.

Joanildo Burity, estudando hegemonia no contexto da crise política atual, considera que "os movimentos sociais contemporâneos ofereceram uma inestimável oportunidade para se repensar uma série de tabus dos discursos de transformação social, com sua ambigüidade e identidade fragmentária, sua ausência de "projeto" claro e abrangente da sociedade, sua ênfase na elaboração cultural, cotidiana do espaço de sua ação."<sup>6</sup> Portanto "hegemonia im-

plica um sistemático adiamento, prolongamento e deslocamento do momento da "ruptura decisiva."<sup>7</sup>

Nesse novo quadro, uma análise mais profícua da dinâmica social exige que se procure captar as relações de conflito/interação/cooperação/cisão, entre esses movimentos e a sociedade política, especialmente quando esta se coloca como gerenciadora de um projeto democrático para a coletividade.

Numa definição mínima de democracia, reconhecemos com Bobbio<sup>8</sup> como tal um regime onde "há um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados".

Esse autor considera que o processo de democratização do Estado para a democratização da sociedade civil se estende da "esfera das relações políticas onde o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais onde o indivíduo é considerado na variedade de seu status e de seus papéis específicos, por exemplo de pai, de filho, de cônjuge, de empresário, de trabalhador, de professor, de estudante, e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor do serviço público e de usuário, etc."<sup>9</sup>.

A sociedade atual, da globalização, ao mesmo tempo em que presencia a tendência da unificação de necessidades de consumo, de padrões culturais, visualiza a emergência do fortalecimento de pressões para a autonomia local e identidade cultural regional. Disso resulta o surgimento de organizações de grupos étnicos, sexuais, etc.

Assim se verifica o fracionamento da "vontade geral" como elemento consensuador do todo social. Há vontades individuais, vontades de grupos e de sub-grupos dentro dos grupos. São interesses, valores e opiniões diferentes, contraditórias, antagônicas, irreconciliáveis, muitas vezes. Por essa razão, torna-se cada vez mais difícil consensuar, negociar, estabelecer pactos.

A democracia impõe o desafio da convivência com o conflito, com a divergência, com a diferença. Situar-se democraticamente implica em desenvolver continuamente a tolerância, a alteridade, a capacidade de pactar interesses, de negociar, de argumentar, de convencer para obter aliados. Trata-se sobretudo de construir hegemonia ou hegemonias... (quase sempre temporárias).

O presente ensaio objetiva analisar a experiência de gestão democrática da escola pública municipal no período de 1986 a 1996 retratando a trajetória dos seus principais protagonistas em sua correlação com a conjuntura político-social e analisando os efeitos produzidos na qualidade do ensino. Nessa caminhada, buscamos apreender os deslocamentos entre os discursos preconizadores de uma escola democrática e eficiente e as práticas efetivamente empreendidas — muitas delas, alicerçadas no corporativismo, na cooptação e nos objetivos meramente eleitoreiros.

*No começo de 1997, a rede municipal de ensino de Aracaju teve seu processo eleitoral para a escolha de diretores embargado pelo Tribunal de Justiça, numa ação empreendida pelo prefeito José Almeida Lima (1995-1996). Os conselhos escolares foram substituídos por Comitês Comunitários com participação paritária de todos os segmentos da comunidade escolar. Os diretores voltaram a ser "cargos de confiança" dos mandatários do poder público e o modelo dos comitês não foi bem recebido pelos professores. À primeira vista, essas mudanças parecem ter debelado a pouca (e frágil) organização das escolas na sua lenta caminhada em busca de autonomia e de ampliação da participação da comunidade escolar na condução dos seus destinos. Mas isso é assunto para um outro ensaio...*

## **I - A Democracia Escolar via Eleições para Diretores**

Dentre várias iniciativas objetivando a abertura de canais de participação docente na política educacional do município de Aracaju, as eleições para diretores e a implantação (posterior as eleições) dos conselhos de professores constituíram-se num marco decisivo da nossa "abertura democrática".<sup>10</sup>

A gestão da escola pública municipal seguia, em tese, o modelo presidencialista, onde o diretor eleito exercia o seu poder, conjuntamente com o conselho que deveria funcionar como uma espécie de parlamento. Os conselhos, um em cada escola, eram órgãos deliberativos da administração dos estabelecimentos e guardavam o caráter representativo dos segmentos discentes, de funcionários e de pais de alunos. Os professores compunham o único segmento que tinha participação direta.

As eleições para diretores transferiram para o cenário escolar, as batalhas travadas nos bastidores, nas ruas, nos palanques, e nos meios de comunicação de massa em tempos eleitorais. Dentre as mais freqüentes motivações, a

gratificação<sup>11</sup> e o "status" levavam o professor a candidatar-se, ainda que houvesse alguns poucos motivados pelo desejo de melhorar a escola e outros empurrados pelos colegas que não desejavam ter um diretor indicado pela Secretaria<sup>12</sup>. Mesmo assim em cada pleito, existiam escolas onde ninguém se candidatava. As plataformas de trabalho que, em tese, deveriam ser elaboradas, apresentadas e discutidas com os eleitores traziam, muitas vezes, propostas de construção de quadras, auditórios, piscinas, etc. Poucas revelaram propostas pedagógicas e administrativas de efetivo impacto na qualidade do ensino.

Uma análise das propostas de campanha nos permite concluir com Przeworski<sup>13</sup> que os candidatos "observam o eleitorado, decidem sobre as teses que provavelmente atraem mais votos e escolhem a plataforma que maximize sua probabilidade de vitória". De outro modo não presenciáramos chapas formadas por professores cujo discurso era "engajado" e "consciente", formularem esse tipo de proposição. Mesmo que desejassem essa espécie de melhoria física para suas escolas, sabiam perfeitamente, que não teriam a menor chance de efetivá-la. Na verdade, essa parte do seu discurso era endereçada à crianças e adolescentes cujo nível de compreensão do poder real de um diretor de escola, ainda é incipiente. O fato é que, desse modo, o candidato embalava o sonho infanto-juvenil das crianças pobres, em nadar nas águas azuis da piscina do "magnata da novela das oito".

Por outro lado, é preciso reconhecer que propostas de melhoria do ensino não são entendidas por esse público e que, para os colegas professores são prenúncios de mais trabalho e exigências. Em decorrência, propostas de cunho administrativo-burocrático teriam o mesmo significado para os demais servidores.

Nas campanhas, eram promovidos eventos que comumente variavam entre reuniões, campeonatos e festas para apresentação dos candidatos. Para os colegas professores e funcionários mais uma reunião chata! Para as crianças uma festa regada a pipocas, picolés e outras guloseimas. Embora não tenhamos dados empíricos sobre os recursos econômicos investidos pelos candidatos nessas campanhas, inferimos sejam bastante inferiores aos recursos pessoais gastos durante os mandatos por aqueles que desejavam fazer uma boa administração que lhe garantisse uma reeleição<sup>14</sup>.

A influência do poder econômico dos candidatos nos resultados dessas eleições é quase que irrelevante do ponto de vista dos recursos que ele pode

empregar na campanha<sup>15</sup>. O poder político traduzido pela relação que o candidato teria com chefes da Secretaria de Educação da Prefeitura ou com o Sindicato poderia ter uma influência bem mais significativa.

Como em toda competição democrática, as negociações se estabeleciam. Primeiro, as negociações para a composição das chapas entre as forças relevantes. Estas incluíam a permutabilidade (desta vez vou eu, da próxima vai você) e a variabilidade de imagens (fulano é carrancudo mas é bom profissional junto com sicrano que é muito querido). Invariavelmente, um grupo que se mostra muito afinado, pessoal e ideologicamente, tende a despertar a antipatia dos demais colegas.

Um outro tipo de negociação se processava entre os candidatos e os eleitores. Esta se dava sob a forma de clientelismo. Aí alguns candidatos trocavam votos e ganhavam apoio por férias, licenças, viagens, horários especiais de aula, disciplinas com carga horária reduzida, remoções e movimentação interna, etc. Essas negociações tanto ocorriam no diálogo velado, à quatro paredes, quanto aberta e publicamente “- tenho fé em Deus que fulano vai ganhar. Ele disse que se ganhar, dá a minha remoção!”

Desse modo, se reflete na escola a cultura política arraigada nas nossas relações sociais. Nessa direção, Abranches entende que a nova fase inaugurada com a Nova República representou “a exacerbação de nosso sistema político que o autoritarismo não logrou eliminar”<sup>16</sup> Mesmo os atores comprometidos com mudanças, como os partidos que compuseram a “resistência democrática” tendem a agir “reforçando padrões de comportamento e, mesmo estilos políticos, que são incongruentes com as inovações que se deseja introduzir”.<sup>17</sup>

Nossa fórmula eleitoral<sup>18</sup>, ao privilegiar o segmento docente, reconhecia, por um lado, seu papel condutor do processo ensino-aprendizagem, valorizando seu saber na concretização da tarefa educativa, mas por outro, permitia que os seus interesses, quase sempre corporativos e distintos, se sobrepussem aos interesses dos demais segmentos da escola.<sup>19</sup>

Uma análise que entende a democracia como a busca estratégica de interesses permite perceber que os conflitos encerram-se, no nosso caso, primeiramente com a proclamação dos resultados eleitorais e posteriormente com as decisões estabelecidas pelos conselhos. Através do voto, tanto em um momento, quanto nos outros (as sucessivas reuniões de conselho) os confli-

tos de interesses pareciam encerrar-se. Na verdade, muitos deles eram temporariamente suspensos e não definitivamente resolvidos.

Analisando o papel do sufrágio, Schimitt<sup>20</sup> considera que, quando os fatos e argumentos se esgotam e o conflito permanece as polêmicas são decididas pelo voto. Neste caso o resultado é a imposição da vontade de uns contra a vontade de outros. Mas os atores derrotados voltam à competição; tentam novas alianças, buscam novas estratégias e esperam oportunidades mais favoráveis tanto para ganhar eleições quanto para aprovar ou rejeitar propostas no Conselho.

As reflexões sobre democracia apontam que esta pressupõe competição organizada, onde diferentes grupos participam da definição das regras, e a elas se submetem. Considerando aí que na definição dessas regras, os grupos quase nunca tem o mesmo poder de barganha.

No nosso caso, devemos considerar que alguns atores, talvez não preparados para os níveis de competição que se estabeleciam neste tipo de fórum, saíram de cena deixando de concorrer às eleições nas escolas e ausentando-se quase que permanentemente das reuniões do conselho. Esses afastamentos também se deram por acúmulos de derrotas no que concernia à capacidade de intervenção.

## **II - Os Conselhos Escolares e a Governabilidade**

Afora a entrada da eleição e do conselho na primeira reformulação estatutária<sup>21</sup>, os demais procedimentos foram produtos dos embates e negociações travadas entre a categoria e o poder público. Dado o nível de representação que a categoria conquistou ao longo do tempo, podemos afirmar que as regras da condução do processo democrático na escola pública municipal foram definidas com significativo poder de barganha por parte desses protagonistas. Raramente os professores não se fizeram representar nas várias comissões instituídas para a definição de política educacional do município. O fato dessas comissões terem, nesse período, representação paritária, dão força de verdade a esta tese.

O diretor, assim como os demais elementos, deveriam estar sujeitos às deliberações do conselho - o texto legal enfatiza que cabe ao diretor encaminhar as decisões retiradas em reunião de conselho. O grau de autonomia dessa instância era limitado pela legislação federal e estadual de ensino e, em pouca medida, pelas diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. As-

sim os conselhos poderiam decidir sobre escalas de férias, distribuição de tarefas, remoções, composição de turmas, normas disciplinares, método e procedimento didático-pedagógico, etc.

Em 1987, a inserção dos conselhos encontrou um campo relativamente fértil. Os novos professores, recém-concursados, parte deles, militante do movimento sindical docente estadual, incrementaram em várias escolas este espaço de participação e decisão coletiva. Muitos não contavam com o complicado jogo de interesses que circula em organismos como este.

Assim como os demais fóruns de representação coletiva da nossa sociedade, os conselhos foram, quando funcionavam, uma instância de deliberação de interesses corporativos. Ao lado das alvissareiras notícias de que haviam conselhos discutindo e preocupados com a questão pedagógica, boa parte deles, quando se reunia, deliberavam assuntos de interesse privativo dos professores, algumas vezes ao arrepio da lei e em claro confronto com as expectativas do usuário da escola pública. Já se decidiu encurtar o ano letivo, aprovar afastamentos, decretar ponto facultativo emprensando feriados, etc. Se por um lado havia o desconhecimento e/ou desinteresse por parte do professorado das suas reais limitações, havia também a busca de vantagens pessoais e do "jeitinho", próprios de nossa cultura política. Uma outra ocorrência relevante neste fórum, é a omissão. Como a presença às reuniões era facultativa, os professores de um turno poderiam faltar a uma sessão onde seriam deliberados procedimentos punitivos e/ou restritivos para um colega.

Embora se tenha aberto, desde 1990, os conselhos à participação de pais e alunos, nas raras escolas onde estes se fizeram presentes, seu poder de intervenção era quase nulo. Primeiro, dada a desproporcionalidade da representação, segundo, por não termos uma cultura que permita a contestação livre e aberta dos pais e/ou dos alunos aos professores, ao menos neste tipo de fórum.

Um problema que se coloca hoje ante a realidade política brasileira e de outros vários países, é o problema da governabilidade. José Álvaro Moisés<sup>22</sup> indica que para se verificar a capacidade de governabilidade de um determinado governo, é necessário detectar: a sua capacidade de respostas a situações que exigem ação governamental; a capacidade de vinculação e de acatamento social das decisões adotadas; a capacidade de gerar efeitos significantes (eficiência), a coerência das decisões em termos de ausência de efeitos contraditórios, etc.

No nosso contexto, a "governabilidade" do diretor pode ser encontrada, grosso modo, em dois casos. No primeiro, quando houve um certo consenso em torno da figura do candidato que não teve oposição ou teve oposição quase que formal; onde o processo eleitoral não ocorreu com muitos atritos, a governabilidade é assegurada, dependendo tão somente de sua habilidade na condução dos conflitos. No segundo caso, quando a campanha eleitoral fora acirrada, onde o eleito ou teve que fazer uma série de negociações não muito lícitas ou representava um grupo de posição político-ideológica nitidamente caracterizado na escola a governabilidade era problemática.

Dentro deste segundo caso, podemos encontrar duas situações. Na primeira, se o diretor concretizou os compromissos prévios com os seus eleitores, esbarrou-se num emaranhado de interesses conflitantes e irreconciliáveis dada a reação das outras parcelas. Neste caso, "não administrar" é sua única saída. O resultado levava, gradativamente, à inoperância e desfuncionalidade do conselho, a anarquia geral - ao "salve-se quem puder". Na segunda situação precisaria de muita habilidade e "jogo de cintura" para conquistar a adesão. No geral, essa adesão deve ser compreendida apenas no sentido de que as parcelas descontentes e/ou oponentes cumpram suas tarefas com um mínimo de responsabilidade e não "criem caso". A experiência tem demonstrado que diretores com história de trabalho e respeitabilidade profissional, conseguem durante a sua administração, fazer funcionar o conselho e até novas adesões do ponto de vista político-pedagógico. Conforme alguns depoimentos, para se realizar uma boa administração escolar, é preciso que a equipe diretiva demonstre uma capacidade enorme de trabalho, empenho e presença constante na escola; seja coerente nas suas ações, não permita qualquer privilégio e principalmente, tenha alguma autoridade intelectual.

Os caracteres da governabilidade, colocados por Moisés, podem estar ausentes numa gestão escolar e nem por isso impossibilitar a reeleição do diretor. Diretores que, na ótica de boa parcela de professores, levaram suas escolas ao caos administrativo e pedagógico, conseguiram reeleger-se. Isso nos leva a acatar o entendimento de Bobbio sobre a governabilidade/ingovernabilidade cuja conceituação depende da ótica do observador - "a visão de direita interpreta a ingovernabilidade como conseqüência do chamado excesso de carga ou sobrecarga de demandas (...) chegam de várias partes da sociedade civil mais perguntas que aquelas a que ele tem condi-

ções de responder. Na visão de esquerda, a ingovernabilidade é proveniente não apenas da falta de respostas, mas também de respostas erradas ou que satisfazem certos interesses ( sempre os mesmos) em vez dos outros.”<sup>23</sup>

### **III - Os Instrumentos Democráticos - Alguns Efeitos Perversos**

Em maior ou menor grau, todas as forças políticas engajadas nesse processo de democratização externavam em seus discursos um horizonte: o acesso, a permanência e a elevação da qualidade do ensino ministrado na escola pública municipal. As forças assentadas no poder a partir de 85 como portadores de um projeto de democracia social, pretendiam ampliar suas bases de sustentação junto as camadas populares. Necessitaram empreender políticas públicas que se distinguissem sobretudo pela participação dos diversos segmentos. Abre-se dessa forma, canais de participação dos professores, que através da sua entidade passaram a exercer forte influência na formulação e concretização da política educacional.

Lideranças sindicais e vanguarda do movimento docente, a despeito da concentração de energias nas lutas salariais, empunharam a bandeira da democratização nas relações internas e externas da escola como veículo indispensável à valorização e elevação do saber docente e seu reflexo na qualidade do serviço educacional prestado a população.

Isso posto, é possível depreender que como em qualquer jogo democrático essas forças políticas, ora se alinhavam, ora se contrapunham. Analisar essa correlação seria por demais complicado e exaustivo para os propósitos e limites desse trabalho. O que nos interessa, sobremaneira, é entender por que ao longo de 10 anos, a escola pública municipal, apesar de ampliar o acesso, não produziu os resultados desejados em termos de qualidade.

Assmann alega que “no futuro ninguém sobreviverá, em meio à competitividade crescente do mercado, sem uma educação fundamental que lhe entregue os instrumentos básicos de aprendizagem no que se refere a competências mínimas e flexíveis”<sup>24</sup>. Se assim entendermos a questão da qualidade do ensino, a escola municipal em nada se diferencia da maioria das escolas públicas brasileiras.

Considerando que a continuidade, a regularidade e a ordem do processo educacional são entendidas como “qualidade do ensino” aos olhos da população, a maioria das nossas escolas experimentou o descrédito popular por um período significativo. Especialmente nas periferias mais distantes, foi co-

num durante algum tempo, a população superlotar as filas de matrícula da escola estadual enquanto retirava seus filhos da escola municipal. Sem desconsiderar os reflexos da política educacional do país, nem os efeitos que as desigualdades sociais e econômicas provocam na educação do povo brasileiro, tentaremos pontuar aspectos que configuram as responsabilidades do poder público e do movimento sindical nesse descrédito.

Przeworski<sup>25</sup> sustenta a tese de que "para suscitar adesão e participação, a democracia tem que gerar resultados substantivos, ela deve oferecer a todas as forças políticas relevantes oportunidades reais de melhorar suas condições de bem-estar material", embora não precise, necessariamente, desse conteúdo para que as instituições democráticas sejam aceitas.

Os estudos realizados por Spósito<sup>26</sup> indicaram que entre as demandas populares dos moradores da periferia paulista, a escola figurava entre os últimos itens após habitação, saneamento, iluminação, creche, posto de saúde, etc. O nosso caso não foi (ou é) diferente. Se por um lado, a política implantada nos últimos anos atendeu a essa demanda em termos de construções de prédios, não o fez em termos da garantia da permanência do aluno com um mínimo de regularidade.

Daí cumpre concluir, que é importante para a sobrevivência e ampliação da democratização do ensino a oferta de serviço de qualidade a população entendendo-a enquanto força política relevante nesse processo. Se do lado das forças no poder, essa insatisfação popular não implicou, necessariamente, falta de adesão vez que outras demandas foram (ou são) atendidas; do lado da organização docente ela se revela perniciosa.

Para os professores, enquanto o grupo de interesse localizado, democratização significa sobretudo, melhoria nas suas condições salariais e de trabalho. Para a população usuária democratização implica acesso a um serviço educacional de qualidade. Em palavras mais simples: para o pai, interessa que a escola ensine seu filho a ler e escrever.

Analisando o Estado brasileiro, Sérgio Abranches, conclui que os sistemas onde "o mercado é burocraticamente regulado, o Estado cartorial e a política de clientelas contrariam os objetivos de um desenvolvimento mais equilibrado e socialmente mais justo, porque terminam por promover, sistematicamente a concentração e a centralização do poder econômico, político e social"<sup>27</sup>. Mais adiante coloca que neste modelo de Estado os benefícios do processo ficam mais acessíveis aos que acumulam poder e pressão, restando

aos despossuídos ações assistenciais que não transformam suas condições de vida, apenas reforçam a dependência do favor político e impedem a sua liberação social.

Essas considerações se aplicam em certa medida, às nossas análises. A máquina pública municipal foi ocupada durante esses últimos anos por uma conjugação de partidos "progressistas", portadora, como já dissemos, de um ideário democratizante. Teve assim que governar intermediando interesses de toda espécie. Essa intermediação se tornou complicada por várias razões. Parte das facções progressistas encontrava-se disseminada nas várias entidades representativas que pressionavam os organismos públicos municipais no atendimento de seus interesses; enquanto que outra parte, ocupando posições de poder, oscilava entre privilegiar os interesses que antes representava e atender as demandas mais coletivas da população. Junte-se a isso, os poucos recursos disponíveis e o estilo populista de governo dos mandatários do executivo municipal<sup>239</sup>.

No quadro educacional, as forças no poder acreditavam que a abertura à participação e uma política de formação<sup>240</sup>, eram suficientes para o desenvolvimento de uma nova mentalidade entre os professores municipais. Em maior ou menor grau, transferiram para a escola todas as responsabilidades tanto na condução da tarefa educativa quanto no gerenciamento burocrático e de pessoal. O poder público desincumbiu-se, também, em grande medida, de dotar as escolas de condições mínimas de trabalho havendo períodos que não se tinha nem giz, nem papel.

A escola ganhou uma autonomia que lhe permitiu gerir sozinha seus próprios conflitos. A má (ou a não) administração do confronto de interesses no interior de cada unidade de ensino, conduziu à permissividade. Em grande parte das escolas se verificou a ausência constante de professores, horários de funcionamento reduzidos, descontrole e desorganização burocrática, total liberalidade de método e conteúdo de ensino; entre outras mazelas. O poder público manteve-se alheio, somente intervindo quando em casos muito graves, especialmente aqueles oriundos de denúncias e/ou comentário público.

A incapacidade de supervisão e acompanhamento da máquina burocrática podem ter tido algum peso nessa omissão, mas as posições ideológicas e, principalmente as relações de compromisso entre grupos de escola, sindicato e poder público, tiveram maior relevância. Ademais, o professorado se constitui numa importante fatia eleitoral que não caberia descartar.

A gestão do prefeito Wellington Paixão (1989-92) talvez seja a que melhor caracteriza esse quadro caótico gerado pelo desmando do poder público. Foi um governo marcado por cisões políticas graves<sup>30</sup> e formação de novas alianças, tanto na direção da governabilidade quanto na direção de pretensões políticas futuras.

O agravamento da crise financeira da prefeitura, levou a um colapso na política salarial. O pagamento dos servidores chegou a atrasar por quase dois meses em um período, não sendo possível a elaboração de um calendário, especialmente nos dois últimos anos desse governo. Em contrapartida, os servidores (e professores) fizeram várias greves e paralisações quase que inviabilizando o funcionamento da máquina pública, não fosse a cooptação de lideranças importantes do sindicato dos servidores.<sup>31</sup>

Mesmo enfrentando esse cenário adverso, a Secretaria de Educação, pela vontade política e empenho dos seus quadros, conseguiu elaborar uma proposta curricular para a rede<sup>32</sup>. O trabalho contou com a participação dos professores nas suas várias comissões até que o movimento sindical resolveu boicotá-lo, como resposta à situação imposta e ao desprestígio de sua entidade nas negociações.

Os dois últimos anos letivos (91/92) sofreram um tremenda descontinuidade instalando-se a anarquia geral dadas as questionáveis formas de reposição de aula praticadas pelas escolas. O projeto pedagógico da Secretaria fora tão somente rejeitado e não contraposto a uma proposta alternativa dos professores.

O movimento docente organizado através de suas lideranças era portador das mesmas crenças de facções do grupo no poder, quanto a força transformadora da participação e da formação. Ao longo dessa trajetória, investiu numa política de formação que, por um lado, objetivava ampliar e consolidar suas bases na luta e, por outro, ainda que em menor grau, melhorar a qualidade do ensino<sup>33</sup>. Grande parte do discurso das lideranças e vanguardas tributava ao autoritarismo da ditadura militar, à falta de uma política educacional do governo, à falta de condições físicas e materiais das escolas, e principalmente aos baixos salários, a situação caótica do ensino ministrado na maioria das escolas. Se pode prevê os resultados das "interpretações práticas" desse discurso somadas à incapacidade gestora do poder público no funcionamento cotidiano das escolas.

#### **IV - Reavaliações e Recuperação Autoritária**

O grupo que se instalou na Secretaria de Educação com o retorno de Jackson Barreto ao poder (1993), recebeu recomendações explícitas de reavaliar e reestruturar a escola municipal. O prefeito, quando em campanha, havia sido interpelado por moradores da periferia sobre os resultados da eleição para diretores. Na ótica desses populares, essa eleição era a grande responsável pelo estado caótico em que se encontravam as unidades. O prefeito iniciou uma tímida "moralização" através da convocação de todos os servidores da educação que encontravam-se à disposição de outros órgãos e alguns professores voltaram às salas de aula.

Quanto aos mecanismos democráticos e ao funcionamento interno das unidades escolares, as ações não passaram de discussões de gabinetes e algumas advertências generalizadas em reuniões. Mais uma vez, o grupo reinstalado na Secretaria não tivera força política, dados os compromissos e envolvimento anteriores, de "atacar o problema de frente". Um outro complicador é que Jackson Barreto fora reconduzido à Prefeitura com a clara pretensão de concorrer, no ano seguinte, às eleições para o governo do Estado. Perdeu por muito pouco e pode mais uma vez demonstrar ter, entre o professorado, um eleitorado fiel e aguerrido.

Parte dos educadores estava insatisfeita com o comportamento de colegas que se aproveitavam do processo de democratização para tirar vantagens pessoais à revelia dos interesses mais gerais. Se aborrecia com a falta de autoridade instalada na maioria das escolas. Discutia a debilidade moral daqueles que faziam a máquina pública em corrigir os desvios e o nível de intervenção do sindicato. "O professor municipal está perdendo o respeito público. A população não é mais nossa aliada !"

Nesse quadro de reavaliações, o governo municipal, agora na pessoa do prefeito Almeida Lima (94), dá arrancada ao processo de "moralização". Sua intenção era acabar com as eleições para diretores que, depois de uma exaustiva negociação, foi mantida sem a figura do secretário e com diminuição no número de vice-diretores<sup>34</sup>, mesmo contrariando o texto legal.

Esse governo promoveu o enxugamento da máquina, através de várias medidas. Instalou uma comissão para avaliar os casos de acúmulo de cargos, estabeleceu uma política de realocação de pessoal a fim de corrigir os desvios de função e incrementou as comissões de inquérito administrativo. Parte dos professores com 400 horas - 200 no Estado e 200 no Município

foram obrigados a reduzir sua carga horária de contrato, outros foram demitidos; vários servidores foram deslocados das escolas para as funções contratuais de origem e outros perderam o emprego em consequência de processos administrativos.<sup>35</sup>

A Secretaria de Educação promoveu o disciplinamento do número de servidores por escola conforme às necessidades mínimas; advertiu e puniu os faltosos e infratores enquanto providenciava a instalação de relógio de ponto nas repartições e escolas. Acompanhou de modo mais sistemático a concessão de férias, licenças e afastamentos.

Essas foram algumas das medidas tomadas na direção da "rearrumação da casa" que provocaram imenso impacto na categoria e nos servidores em geral. Do ponto de vista da melhoria das condições físicas e materiais das escolas, bem como do encaminhamento pedagógico, o quadro anterior permaneceu quase que inalterado. Os salários persistiram em níveis baixos e as vantagens foram morosamente liberadas.

É preciso reconhecer que, várias dessas medidas encontraram um terreno propício, de modo que as resistências foram facilmente controladas ou abafadas. O movimento sindical enfraquecido, não teve sucesso nas investidas em reivindicações salariais e em outras bandeiras, limitando-se a recorrência ao judiciário. O discurso da moralização do serviço público encetado na sociedade brasileira desde Collor, ainda arrebanha milhões de adeptos, especialmente na sua versão reducionista e panfletária que contrapõe usuário e servidor.

Os poucos elementos de que dispomos para avaliar os limites ou amarras impostas pelos compromissos político-partidários-eleitorais comuns à extensão de medidas moralizadoras como estas, dão conta de que o governo Almeida Lima não se constituiu na "reserva moral" que quis parecer. Por "baixo dos panos" esse prefeito desrespeitou a Comissão de Inquérito Administrativo, quando pela segunda vez, já em processo de revisão, deliberou pela exoneração sumária de dois professores. Um deles foi "perdoado" por Almeida Lima por constituir-se num dos quadros de um dos partidos que lhe dava sustentação; e outro por ter relações de parentesco com eminentes figuras que o prefeito não logrou descontentar.<sup>36</sup>

Mantendo rigorosamente em dia o pagamento do funcionário, pagando o "dívida histórica" do Estatuto<sup>37</sup> e principalmente, empreendendo obras de urbanização, embelezamento e limpeza da cidade deram a Almeida Lima

respaldo popular e autoridade moral incontestes, especialmente junto às camadas médias da população.

Almeida Lima, como afirmara numa reunião com o sindicato, "precisava de um braço seu na escola municipal" - nomeou os secretários. Tomou, com professores e funcionários, um caminho inverso ao dos seus antigos correligionários: alianças explícitas somente com seus cargos comissionados. Deixando à margem as entidades representativas dos servidores, entregando a população uma cidade limpa e urbanizada e esforçando-se para manter ocultas algumas de suas atitudes incoerentes, acreditou fazer sua plataforma e reeleger-se. Somente o futuro dirá se escolheu o caminho certo.

## **V - Perspectivas e Conclusões**

Os professores municipais sabem que as formas de participação adotadas (eleição e conselho) contribuem para quebrar as teias de controle dos grupos político-partidários sobre as escolas e a administração educacional. Sentem que a relação de subserviência professor - diretor nas escolas estaduais ainda é muito forte, impedindo a livre manifestação docente e possibilitando atitudes arbitrarias de punição e exclusão. Começam a reconhecer que não podem continuar buscando o apoio da sociedade às suas reivindicações em troca de uma plataforma de "escola pública, gratuita, democrática e de qualidade" que não sai do discurso. Precisa rever as relações autoritárias que mantém com pais e estudantes e, principalmente avaliar suas estratégias de luta. Como no resto do país, a frequência e prolongamento de greves acaba por incentivar a transferência de estudantes para escolas privadas, muitas de baixo nível, onde a continuidade do processo de ensino é confundida com a qualidade. Nas palavras de Cunha:

*... esse estreitamento da "clientela" da escola pública (em termos de efetivos e de motivação) acaba por diminuir o apoio popular a essa escola, favorecendo, ao contrário, as teses da privatização do ensino e da desejabilidade da transferência de recursos públicos para o setor privado. É o que chamo de efeito de retro-anulação política.<sup>38</sup>*

A mudança de mentalidade não pode estar desarticulada das mudanças nas instituições - "instituições não são simples criações dos homens; uma vez que elas estejam aí, exercem enorme influência sobre eles, sobre a orienta-

ção da sua ação".<sup>39</sup> Isso nos permite apreender o grau de responsabilidade das ações historicamente efetivadas no serviço público brasileiro pelos mandatários do poder político e concluir pela urgência de uma reforma administrativa dentro de noções básicas de ética e compromisso público.

Muitos autores se referem à importância de uma mudança na nossa cultura política como elemento imprescindível à construção e consolidação da democracia. As últimas ações do movimento sindical docente tem convergido para a discussão da ética, da responsabilidade e do compromisso do professor com o trabalho educativo insistindo na constituição de uma nova mentalidade essencial à própria sobrevivência profissional da categoria. O resgate da credibilidade da população é um dos objetivos primordiais que o empenho de cada um pode engendrar. Para tanto, será preciso empreender novas lutas em direção à melhoria da escola pública e essas não podem continuar tendo como porta-estandarte o ganho salarial. Do contrário, "Todos já viram esse filme!"

Se por um lado, o modelo participativo, via eleição, tende a privilegiar os interesses corporativos dos professores, por outro, o modelo tradicional, via indicação, mostra-se afinado com os objetivos político-eleitorais dos governantes. A dinâmica social não nos autoriza a contrapor esses modelos como antagônicos e excludentes, ou seja, o fato do diretor ser eleito não o exime, necessariamente, de compromissos políticos com grupos hegemônicos no poder. Entretanto, na contra-mão dessa via, havemos de reconhecer a "natural", mas também não obrigatória, aptidão do dirigente indicado em servir aos desígnios de quem o indicou.

Todos os envolvidos com a problemática educacional sustentam hoje o discurso da democratização das relações escolares e levantam a bandeira da participação como um antídoto ao autoritarismo e à ineficiência.

Muito se caminhou e se caminha ainda na construção de um modelo democrático de gestão escolar e no desenho de um perfil adequado de dirigente(s). A prática cotidiana tem demonstrado que todo um perfil e um projeto de escola é desconstruído ou aniquilado quando não serve aos interesses conservacionistas (dos grupos no poder) ou aos interesses corporativos (do corpo docente). Este ensaio tentou mostrar a trajetória da democratização da escola municipal de Aracaju privilegiando essa segunda perspectiva. Esforçando-se para não cair na neutralidade ingênua nem no maniqueísmo estéril, procuramos demonstrar como os professores, seus principais prota-

gonistas, trazem para o interior da escola os comportamentos que caracterizam a diversidade de "cidadãos" presentes na sociedade brasileira.

Em meio à democracia incipiente e "defeituosa" que exercitamos em nosso país, a escola não é uma ilha protegida por todos os lados da omissão e da letargia de uns; da esperteza, da malandragem e do golpismo de outros; nem do altruísmo, da determinação e do empenho de tantos outros. Na escola estão, em maior ou menor medida, todos os tipos sociais que se confrontam ou se aliam, cooptam ou são cooptados, conquistam ou aderem no conflitivo quadro democrático brasileiro. Mas a escola é também um espaço que tem sua especificidade e precisa cumprir a função social que lhe é imputada. Pensamos que essa função será tanto melhor desempenhada quanto mais se esforce para pautá-la em princípios democráticos de gerenciamento. O aperfeiçoamento da nossa democracia escolar não está restrito à eleição de diretores nem aos conselhos de professores. Enquanto a escola não for um espaço de conhecimento e de fazeres compartilhados conduzido por uma autoridade legitimada e comprometida com o sucesso dos alunos, a democracia e a participação não passarão de palavras ao vento.

Se fatos e questões aqui levantadas conseguiram provocar decepção e revolta, sensação de impotência e principalmente, de estranhamento, terá cumprido seu intento. Afinal, ao nos estranharmos, saímos de nós mesmos; saindo, nos vemos agindo e pensamos, refletimos. Começamos a nos reconstruir. Indefinidamente... Tal qual a democracia — um conceito e uma práxis em contínuo fazer-se. Com conflitos, recuos, avanços, prazer, sofrimentos ...

## NOTAS

- 1 Luiz Antônio Cunha descreve e analisa as experiências de Boa Esperança (ES), Lages (SC) e Piracicaba (SP) a nível municipal e Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo a nível estadual. Seu enfoque central são as ações no campo educacional. CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo : Cortez, 1991.
- 2 Essa composição foi denominada Acordão. Uma aliança entre o PFL de João Alves, governador do Estado rompido com o PDS; o PMDB de José Carlos Teixeira e Jackson Barreto e outros pequenos partidos como o PCB e PCdoB.
- 3 Artigos 234 e 235 da Lei n. 1082 de 24 de setembro de 1985.
- 4 As **Revistas Educação e Sociedade**, do Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES, a **Revista da ANDE** - Associação Nacional de Educação e outras publicadas por editoras de Universidades tem trazido vários artigos, documentos, manifesto, etc. sobre a temática.
- 5 GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais, cidadania e educação. In: **Revista Educação Municipal**, ano 2, nº. 5 (Nov./89). MEC/FAE : Cortez Editora.
- 6 BURITY, Joanildo A. **Transbordamento do social e hegemonia: qual o jogo da democracia?** (sem indicações) pp. 114 e 151.
- 7 *idem, ibidem*. p. 144.
- 8 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia - em defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1987.
- 9 *idem, ibidem*. p. 54
- 10 O Decreto de 31 de março de 1986, regulamentou vários artigos do Estatuto, incluindo a eleição para diretores de escolas e a constituição e funcionamento dos Conselhos de Professores. O primeiro pleito ocorreu em novembro de 1986 e os conselhos somente começaram a funcionar em algumas escolas em 1987. Os Conselhos de Professores transformaram-se em Conselhos Escolares com representação discente, de pais e de funcionários somente em 1990.
- 11 A gratificação de diretor, vice e secretário corresponde a 200, 190 e 180 por cento do salário básico, respectivamente.
- 12 A legislação estabelecia que, caso a escola não apresentasse candidato, a Secretária de Educação nomearia a direção. Os nomeados não poderia pertencer ao quadro da escola.
- 13 PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Ed. Relume-Dumará. (sem mais indicações).
- 14 A legislação não permitia a reeleição para o mandato imediatamente posterior.
- 15 Somente em algumas escolas os candidatos utilizavam camisetas, broches, faixas e adesivos. Os materiais mais utilizados eram cartazes e panfletos, quase sempre feitos artesanalmente.
- 16 ABRANCHES, Sérgio. O Estado. In: JAGUARIBE, Hélio. (org). **Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1992.
- 17 MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: **Dilemas da consolidação da democracia**. MOISÉS, José A. e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Rio de Janeiro : Paz e Terra. ( sem data).
- 18 O voto do professor equivalia a 50 por cento do total de votos. Os votos do aluno e funcionário equivaliam, cada um, a 25 por cento.
- 19 Nos Conselhos, os alunos e pais tinham direito a 03 representantes cada, e os funcionários a 02 representantes, independentemente do tamanho da escola (Dec. no. 98 de 27.05.91). Em tese, uma reunião de conselho do Centro Educacional Presidente Vargas, a maior escola da rede, teria em torno de 140 professores, discutindo com três pais, três alunos e dois funcionários. Esta escola possuía, em torno de 60 funcionários e mais de 2.000 alunos.
- 20 SCHIMITT. In: PRZEWORSKI. p. 36.
- 21 Referimo-nos à reformulação de 1985, onde os professores tiveram representação mínima. Em trabalho anterior, sustentamos a tese de que a inserção das eleições para diretores e o Conselho de Professores foram concessões do poder público. Ver: Aracaju do Novo Tempo

Cede ou Concede? - A Organização dos Professores Municipais no Populismo dos Anos 80. NPPCS/UFS (monografia de curso de pós-graduação) mimeo.

22 MOISÉS, *op. cit.* p. 156.

23 BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília : Editora da Universidade de Brasília. 3. ed. 1994. Pp. 197-198.

24 ASSMANN, Hugo. Pedagogia da Qualidade em Debate. In: **Revista Educação e Sociedade**. CEDES- Centro de Estudos de Educação e Sociedade.n. 46. Campinas : Papyrus. 1993. p. 477.

25 PRZEWORSKI, *op. cit.* p. 54.

26 SPOSITO, Marília Pontes. **A ilusão fecunda - a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo : HUCITEC, 1993.

27 *op. cit.* pp. 120-121.

28 Referimo-nos especialmente a Jackson Barreto que esteve a frente do executivo municipal de 1986 a 1988 quando a prefeitura sofreu intervenção; em menor medida, Wellington Paixão eleito com o apoio de Jackson, que governou de 1989 a 1992 e novamente Jackson, eleito em 1992, governando de 1993 a 1994.

29 Há momentos onde investe muito na qualificação docente através de cursos, encontros, seminários e congressos. A perspectiva era a formação de uma nova mentalidade que conduzisse o professor ao compromisso espontâneo com a educação do povo.

30 Wellington Paixão rompeu com Jackson Barreto (PDT) aliando-se a João Alves, governador do Estado (PFL) e ingressando no PSB.

31 Parte da diretoria do SEPUMA - Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Aracaju, foi gradativamente alinhando-se ao governo Paixão. Tanto foi assim, que as emissoras de rádio referiam-se ao seu presidente Nivaldo Fernando, como secretário de finanças de Paixão.

32 Proposta Curricular Elaborada Coletivamente para a Rede de Ensino Público e Gratuito de Aracaju - Aju. 1992. Essa proposta elaborada com a participação de vários professores (mesmo com o boicote) delineia a trajetória político-pedagógica do ensino ministrado nas escolas públicas em cada disciplina ou área de estudo. Foi a primeira vez que a rede municipal elabora um trabalho dessa dimensão e porte, embora outras gestões tenham encaminhado no nível prático ( discussões e cursos) propostas curriculares.

33 Além de encontros, congressos e outros eventos para a discussão de política salarial e educacional, a luta sindical conquistou a gratificação por titulação - a cada 120 hs de cursos os professores obtêm dez por cento de gratificação sobre o salário básico, no limite máximo de setenta por cento.

34 Os secretários escolares eram eleitos junto com o diretores e vices. O número máximo de vice-diretores caiu de três para dois, e as escolas pequenas, com até 02 salas de aula passaram a ter somente um secretário; ao invés de um diretor.

35 Os professores tem representação paritária na Comissão de Inquérito Administrativo da Secretaria de Educação.

36 Ambos os professores foram encaminhados à Comissão de Inquérito por ter-se afastado das suas atividades docentes por um período superior a 90 dias sem a anuência da Secretaria de Educação.

37 Os servidores ganharam uma ação na justiça que obrigava a Prefeitura a pagar uma série de vantagens estabelecidas no Estatuto. Essa dívida se acumulou perpassando toda a administração anterior. Somente foi paga no governo Almeida Lima.

38 CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo : Cortez, 1991.

39 MOISÉS, *op. cit.* p. 120.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. "O Estado". In: JAGUARIBE, Hélio (org.). **Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira**. R.J. : Paz e Terra, 1992.
- ASSMANN, Hugo. "Pedagogia da Qualidade em Debate". In: **Revista Educação e Sociedade**. CEDES, n. 46. Campinas : Papyrus, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia - em defesa das regras do jogo**. R.J. : Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. **As ideologias e o poder em crise**. 3. ed. Brasília : UNB, 1994.
- BURITY, Joanildo A. **Transbordamento do social e hegemonia: qual o jogo da democracia?** (sem indicações).
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. S.P. : Cortez, 1991.
- GOHN, Maria da Glória. "Movimento Sociais, Cidadania e Educação". In: **Revista Educação Municipal**, ano 2, nº.5 (Novembro, 89) MEC/FAE : Cortez Editora.
- MOISÉS, José Álvaro. "Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil". In: **Dilemas da consolidação da democracia**. MOISÉS, José A. e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (orgs.), RJ : Paz e Terra (sem data).
- PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**. Editora Relume Dumará. (sem mais indicações).
- SPOSITO, Maria Pontes. **A ilusão fecunda - A Luta por Educação nos Movimentos Populares**. Editora Hucitec, 1993.