

O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DOCENTE E A POLÍTICA EDUCACIONAL: UM PERMANENTE CAMPO DE TENSÃO?

Angela Maria Mantins
Universidade Católica de Santos, Brasil

1. BREVE HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO: O CONTEXTO DE MUDANÇA

Particularmente no mais rico Estado brasileiro, São Paulo, o tema da descentralização dos serviços públicos gerou pesquisas a partir de meados dos anos 1980 sobre a reforma da máquina estatal, algumas delas realizadas e/ou publicadas sob os auspícios de órgãos da administração indireta. Via de regra, esses estudos procuravam discutir a necessidade de modernizar a máquina administrativa e recuperar a eficácia e eficiência da esfera pública; promover o debate sobre as relações entre o sistema partidário e o poder central; rever a ação governamental frente as políticas sociais; instaurar um debate sobre a descentralização/desconcentração do poder no âmbito da saúde e da educação e seus mecanismos de atendimento. No âmago da questão, encontrava-se a discussão sobre a governabilidade e a crise do Estado, as relações entre controle e democracia e a possibilidade de instauração de novas relações intergovernamentais (Martins, 2002).

O Programa de Municipalização de Educação do Estado de São Paulo – Decreto 30.375/89 - assinado pelo então Governador Orestes Quércia, por exemplo, foi apresentado como possibilidade de superação do quadro de seletividade e excludência da escola pública. No entanto, o Programa, operacionalizado via Convênio, aprofundou os laços clientelistas construídos ao longo da história político-administrativa do Estado. Certos aspectos do Programa eram ambíguos em relação à transparência necessária para situações de *parceria*. Temas tais como: apoio a eventos escolares, assistência ao aluno e integração do currículo à realidade da escola; a natureza das atribuições da Comissão de Educação do Município, e a ausência de explicitação dos critérios sobre quantidade dos recursos financeiros conveniados e das prioridades estabelecidas para sua aplicação, abriam todos os flancos para que um amplo campo de relações clientelistas continuasse a traçar os difíceis caminhos para a conquista das *autonomias locais* (Martins, Alves, 1990).

A partir da implementação do Decreto 30.375/89, iniciava-se nova fase de relacionamento político-administrativo entre a Secretaria de Estado da Educação, as Secretarias Municipais, as Delegacias e Divisões Regionais de Ensino. Esse processo foi apenas consolidado em 1995, sob o signo da administração do PSDB. O processo de repasses de recursos aos municípios, seja para merendas, transporte ou reforma e construção da rede física, iniciado nos anos 1980 e consolidado nos anos 1990, sofreu impactos diferentes de acordo com as características sócio-econômico-demográficas das regiões, das prioridades nas políticas públicas implementadas pelas instâncias municipais e dos acertos político-partidários.

Em 1996, a Secretaria Estadual de Educação instituiu outro Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental consolidando o processo de municipalização iniciado já em 1989. O instrumento administrativo criado para viabilizar o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado/Município, foi um Termo de Convênio, do qual faziam parte um Plano de

Trabalho do município com objetivos e metas, um Plano de Aplicação dos Recursos e um Cronograma de Desembolso Financeiro. O programa sublinhava a necessidade de se estabelecer uma ação compartilhada entre a Secretaria de Estado da Educação e os Municípios para desenvolvimento, melhoria e expansão do Ensino Fundamental, mediante ação conjunta dos Poderes Executivos estadual e municipais para consolidar o processo de descentralização e democratização político-administrativa do sistema de ensino.

Segundo a própria Secretaria, no primeiro semestre de 1995, 384 prefeituras se interessaram em participar do Programa de Parceria, porém, os municípios não tinham idéia do que significava administrar uma rede maior, com todos os problemas decorrentes dessa situação, portanto, apenas 46 municípios firmaram o convênio. Os prefeitos reuniram-se com a Equipe de Municipalização da SEESP, quando ficaram evidenciados os intervenientes: os municípios estavam habituados a gerenciar uma rede de pré-escolas e a utilizar os excedentes da verba em educação com merenda, construção de quadras esportivas e transporte de alunos de todos os níveis, inclusive universitários. Constatada essa situação, os prefeitos interessados participaram de 10 encontros técnicos com a equipe central da Secretaria para assumir as novas responsabilidades administrativas e financeiras (São Paulo, 2002).

A iniciativa da Secretaria de Estado da Educação, de um lado vem conquistando algumas resistências por parte de prefeitos, deputados estaduais, entidades do magistério e pesquisadores; de outro lado, porém, consolidou sua legitimação política a partir da criação do Fundo de Valorização do Magistério – Fundef, implantado em 1998, pelo MEC. Na visão de Silva, “(...) o Fundef resolveu a questão do financiamento das matrículas do ensino fundamental, promovendo um estímulo efetivo à municipalização. (...) Muitos municípios assumiram apenas parcialmente as matrículas de 1ª a 4ª séries, numa estratégia de aumentar gradualmente o número de primeiras séries do ensino fundamental, sob sua responsabilidade” (Silva, 1999, p. 179). Ainda, segundo Silva (1998, p. 178), a Secretaria de Estado da Educação não conseguiu implantar o Fundef ainda em 1997, “devido à resistência daqueles municípios que efetivamente perdem recursos por não assumirem suas responsabilidades na oferta de matrículas do ensino fundamental”.

Segundo a SEESP, a transferência de recursos financeiros, físicos e humanos causou impacto nos prefeitos, tendo em vista o montante de recursos, o que fez com que os gestores municipais assumissem com certa cautela as escolas e seus profissionais. A Secretaria protocolou intenções ao assinar o Termo de Convênio, esclarecendo que as prefeituras teriam garantias de cessão dos prédios e de todos os materiais didáticos e equipamentos que estes contivessem, além dos serviços profissionais das equipes pedagógicas que quisessem permanecer trabalhando sob nova direção (São Paulo, 2002).

Os professores, diretores e coordenadores pedagógicos foram cedidos por cinco anos de vigência dos Convênios, embora sua situação funcional não se alterasse: continuariam sendo funcionários do Estado, sem perda das vantagens trabalhistas, e o Estado permanecia responsável por seus salários e aposentadorias. Mensalmente os municípios deveriam reembolsar ao Estado apenas o montante da folha de pagamento desses profissionais. O documento da Secretaria sublinha, ainda, as resistências encontradas nas diferentes prefeituras tendo em vista que os secretários municipais de educação tinham reservas em relação aos recursos, considerando a possibilidade deles serem insuficientes para arcar com os custos quando tivessem que assumir o pagamento dos salários dos professores estaduais (São Paulo, 2002).

De qualquer forma, apesar do processo de transferência de escolas, professores, funcionários e alunos se constituir em objeto de polêmica e estar permeado de contradições, parece haver consenso entre os entrevistados (com poucas vozes dissonantes), que a mudança física e simbólica do *locus* de negociação entre os atores escolares e o poder executivo pode facilitar o estabelecimento de pautas reivindicatórias da comunidade escolar, embora reconheçam os riscos dessa proximidade do ponto de vista político e administrativo, acrescidos dos riscos de assunção do ônus financeiro pelas gestões municipais.

2 (RE) INVENTANDO O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DOCENTE: ENTRE O POSSÍVEL E O IMAGINADO

O tema – do exercício da profissão docente e/ou de sua crise-, tem sido objeto de estudo e de polêmica no âmbito da produção acadêmica em diferentes áreas: sociologia da educação, sociologia do trabalho, psicologia da educação, filosofia da educação, didática. Alguns autores discutem a profissionalização dos professores (Enguita, 2001; Barriga, Espinosa, 2001), sublinhando o fato destes não pertencerem aos quadros das profissões liberais, mas sim, de pertencerem aos quadros burocráticos e/ou ao setor privado normatizado diretamente pelo setor estatal. Isso lhes dá, de saída, um perfil diferenciado. O *status* de funcionário público pode não ser dos mais dignificantes do ponto de vista de exercício de uma profissão, tendo em vista as peculiaridades de que se revestem as práticas configuradas pelo funcionamento das burocracias, sobretudo nos países periféricos. Senão vejamos.

Os setores médios da sociedade transformaram-se no grande segmento burocrático do aparelho de Estado, independente da existência de diferenças internas a esses funcionários como qualificação, poder, *status* e posição econômica. São indivíduos que acabam possuindo determinadas características comuns que os distinguem dos demais: representam um poder - o do Estado - e relacionam-se através de normas impessoais que deveriam estabelecer a imparcialidade no trato da coisa pública, além de possuírem um estatuto jurídico específico: têm garantias de permanência no emprego mais do que os empregados do setor privado; ainda recebem isonomia no salário de aposentadoria, embora este benefício esteja na pauta das reformas dos sistemas previdenciários em âmbito internacional.

De todas as características postas para o funcionário público dos escalões inferiores e médios algumas merecem destaque. Parece haver consenso (Mandieta y Núnêz, 1961), sobre o fato de que esses quadros são preenchidos por segmentos da classe média e, particularmente na América Latina, pelos seus extratos mais baixos, na medida em que as exigências para preenchimento dos cargos e funções são, no mínimo, condescendentes no que diz respeito à qualificação. Outra característica do comportamento social de funcionário público, é a manutenção de uma fachada, que implica em representar um papel determinado até pela aquisição de hábitos pessoais e profissionais: tipo de roupa e objetos de uso pessoal; a falta de interesse no trabalho; ausência de disposição para realização de tarefas rotineiras que devem ser cumpridas cotidianamente; ausência de disposição para mudar essas mesmas atividades quando demandados a fazê-lo; negociar favores com os representantes do poder mais próximos a ele, etc. Em outras palavras, exercer uma profissão nos quadros da burocracia de estado implica adquirir algumas das características que configuram sua representação social, sob pena dos atores não se reconhecerem como profissionais.

Exercer uma profissão liberal, para o mercado de trabalho, significa possuir um diploma de ensino superior; ter autonomia; ser detentor de uma grade de competências que o diferenciam de outros

profissionais; ter um estatuto jurídico próprio; possuir uma autoridade derivada de um corpo de conhecimentos que também tem estatuto próprio; submeter-se a exames de autorização para exercício da profissão realizados por conselhos federais; manter-se atualizado por iniciativa própria ou para atender às demandas de mercado, mesmo que isso não configure seu interesse particular. As diferenças são muitas, portanto, em relação ao exercício de uma profissão burocratizada como é a docência. Parece haver consenso sobre a necessidade de se repensar a qualificação e ampliar as formas e as possibilidades individuais de acesso ao mercado de trabalho no que tange às profissões liberais.

Recentemente, em relação à profissão docente, também há um apelo para que o professor reconquiste dignidade para seu trabalho. No entanto, não se pode ignorar que o exercício de sua profissão ocorre dentro de instituições fundadas em culturas sacralizadas, cuja perenidade já foi discutida em inúmeros trabalhos¹. Diferentemente das relações e da dinâmica estabelecidas no setor privado, o aparato burocrático de estado sofre de uma esquizofrenia institucional. Os gestores responsáveis pela execução de suas políticas negociam as diretrizes que serão implementadas – tanto mais transparentes quanto maior for o grau de maturidade política da sociedade – mas o processo de implementação esbarra nos níveis e procedimentos consagrados no aparato burocrático que responde mais lentamente às mudanças, e conseqüentemente, os profissionais que compõem seus quadros, também.

Além do mais, o professor trabalha, em última instância, cumprindo prescrições sobre seu desempenho: horários de aula; diários de classe que devem ser entregues com prazos determinados; programas de currículo que devem ser cumpridos; formas de avaliação que deverão justificar os índices de repetência, cuja responsabilidade recai sobre seu próprio desempenho; tudo isto, em troca de salários muitas vezes irrisórios e condições de trabalho desfavoráveis. A internalização dessa situação funcional – de empregados pertencentes a centros burocráticos, que cumprem prescrições e recebem um salário para isso –, acaba configurando um comportamento rotineiro de obediência formal às demandas da gestão, mesmo quando esta se pretende inovadora².

Em contextos de mudança da política educacional, porém, o professor é um profissional solicitado para ser criativo, autônomo, mediador da prática pedagógica, com capacidade de discernimento na escolha de métodos de ensino e de tendências conceituais na sua área de especialização; deve buscar e testar, em suma, novas formas de ensinar, avaliar e de se relacionar com os alunos e seus pais, rompendo com as formas mais convencionais de trabalho. Porém, se vê frente a um currículo que, definido de uma determinada forma na gestão anterior passa a ser definido de outra forma; é chamado a obedecer diretrizes de trabalho que ele sabe, serão temporárias, pois mudarão quando mudarem os gestores; está submetido a condições de trabalho e salário dados pelas circunstâncias da conjuntura política daquele momento.

3. PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

Nos municípios A³ e B⁴, nem todos os professores foram absorvidos pela gestão municipal. No município C⁵, todos os profissionais foram transferidos. Em decorrência, uma certa tensão tem permeado as

¹ Mesmo os professores que trabalham no setor privado, estão submetidos à normatização do estado, o que também reveste de características muito particulares o exercício de sua profissão. Ver: Enguita, 2001.

² A sociologia das profissões é uma das áreas de conhecimento que se dedica a analisar os diferentes perfis profissionais e como estes respondem às demandas do mercado. Ver sobre o tema: Barriga, Espinosa (2001).

³ O convênio foi assinado em 1998. O Estado passou 5 prédios 'in comodato', novos. Foram construídas mais duas escolas (de primeira a quarta séries). O município assumiu todas as escolas de primeira a quarta séries, trabalhando, em

relações entre os profissionais e as gestões das escolas nos municípios A e B, pois os primeiros não têm os mesmos direitos trabalhistas que estes últimos, tais como por exemplo, evolução no plano de carreira por participação em atividades de formação continuada. No cerne dessa tensão, está o desejo de permanecer nos quadros municipais quando do término do convênio, pois os recursos dessas escolas, muito mais bem equipadas, configuram melhores condições de trabalho, almejadas por muitos dos professores⁶.

No terceiro município, houve transferência de todos os professores, portanto, essa tensão não ocorreu, pois “o prefeito”, tomou toda a escola para si: foram transferidos prédios, alunos; professores e direção. Os profissionais continuaram exatamente onde estavam, ganhando até um pouco mais, tendo em vista que existe uma ajuda mensal a título de cesta básica ou vale transporte. Existem casos em que o diretor “veio junto com a escola” por força do convênio, e hoje se transformou em diretor de outra escola no município. Também existem situações de diretores transferidos e que não tiveram seu contrato renovado (a renovação é anual), devido a problemas de relacionamento com a Secretaria de Estado de Educação. De qualquer forma, apesar de não haver distinção entre professor da rede municipal e conveniado por conta do órgão gestor, esses professores, em geral continuam um “grupo à parte” devido à situação trabalhista inusitada.

Nesse processo instaurou-se, ainda, um certo temor em determinadas circunstâncias, pois os professores não sabem identificar a qual instância executiva estão ligados. As dúvidas pairam sobre questões até então comuns: faltas abonadas; férias; décimo terceiro salário; evolução na carreira por força da formação em serviço. Essa sensação de provisoriedade, porém, vem diminuindo à medida que os executivos municipais estão aperfeiçoando sua aprendizagem institucional, estruturando departamentos, organizando fluxogramas e treinando equipes técnicas para administrar maiores recursos financeiros e humanos.

No município C, por exemplo, a própria equipes de coordenadores e supervisores da recém estruturada rede municipal está em processo de configuração de funções. Em 04/05/2002, foi publicada a Lei Municipal 1097-A, que em seu capítulo 1, artigo 1º, sublinha: “Fica criado o Sistema Municipal de Ensino de (...), regido pelas disposições da presente lei, de conformidade com as normas ditadas pela lei federal 9394/96”. No capítulo II, artigo 9º, o texto legal afirma que o município incumbir-se-á de “autorizar,

algumas, com o sistema de “condomínio”: no mesmo espaço, conviviam alunos, professores e diretores estaduais e municipais.

⁴O município, até 1998, não assumia o ensino de primeira a quarta série. No final de 1998, elaborou-se o Estatuto do Professor Municipal e em 1999 estruturou-se o Departamento de Educação. O município assumiu 26 escolas e 18.756 alunos de primeira a quarta séries.

⁵ Entre 1997 e 2001, o município quintuplicou o número de alunos atendidos no ensino fundamental. Atende hoje todas as crianças de primeira a quarta séries, acrescidas das crianças de quinta a oitava que estudam em escolas exclusivas do ensino fundamental (de 6.819 alunos em 1996, para 35.709, em 2001).

⁶Historicamente, nos municípios que possuem redes de escolas no Estado de São Paulo (caso das três cidades aqui analisadas), invariavelmente, estas sempre foram bem avaliadas pelos usuários, tendo em vista oferecerem serviço de melhor qualidade do que as escolas estaduais, por uma série de motivos apontados por todos os entrevistados: melhor infra-estrutura; manutenção mais adequada; acompanhamento do trabalho pedagógico mais próximo da escola, etc. A qualidade do ensino municipal, porém, estava diretamente relacionada, até há pouco tempo, ao tamanho de redes muito pequenas organizadas em creches e pré-escolas. Esta situação, agora, tende a mudar. No ensino fundamental, de 1ª a 8ª séries, a Secretaria Estadual da Educação era responsável por 79% das matrículas, em 1995. A partir de 1996, os municípios passaram a assumir maior responsabilidade pelas matrículas de 1ª a 4ª série, saltando de 12% para 44% a sua participação no conjunto de matrículas, no período de 1996 a 2001; enquanto a rede estadual caía de 77% para 44%. Ver: Martins (Coord.), 2002.

credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu sistema de ensino". Essa lei exigiu a formação do quadro de supervisores.

Um ponto que merece destaque nos três municípios é a diminuição dos níveis de interferência entre o órgão gestor e as escolas. Essa proximidade possibilita aos professores e equipes de gestão que visualizem seus interlocutores com mais facilidade, permitindo a elaboração de sugestões de materiais didático-pedagógicos e de atividades de formação em serviço, utilizando-se de canais ágeis e desburocratizados. Permite, ainda, que realizem auto-avaliação sobre seu desempenho e avaliem todo o processo de transição, incluindo os próprios órgãos gestores. Enfim, estas formas de participação, ampliadas em relação às condições de trabalho dos professores da rede estadual, constroem a sensação de que esses atores são ouvidos e recebem mais atenção do que estavam acostumados a receber, de um lado. De outro lado, as gestões municipais controlam e avaliam, com base em mecanismos mais ágeis, todas as atividades por eles desenvolvidas.

4. FORMAÇÃO CONTINUADA

Nos três municípios, estes profissionais recebem orientação permanente das equipes de gestão do ensino fundamental e afirmam, de modo geral, que se sentem mais seguros para implementar as inovações propostas porque têm acompanhamento nas HTPC's. De modo geral, sublinham que o planejamento exigido pelas Secretarias Municipais de Educação é mais rigoroso quanto a prazos e metas e justificam, de um lado, a necessidade do cumprimento ritualístico de normas, procedimentos e atividades, sob alegação de serem demandados para cumprir tarefas. De outro lado, no entanto, esclarecem que se sentem respaldados quando manifestam dúvidas, demonstram suas indecisões e propõem atividades de capacitação para as HTP's, mesmo sem muita segurança quanto ao conteúdo e metodologias propostos, devido à facilidade de acesso às equipes centrais.

Esta prática requer o estímulo da reflexão e da criatividade que permitam renovar os procedimentos de ensino e a postura docente. Nesse sentido, as equipes de gestão do ensino fundamental dos três municípios, responsáveis pelas atividades de capacitação, entendem que os professores devem compreender o contexto sócio-político dos alunos e dos pais, implementando relações inovadoras no processo de ensino e aprendizagem. Isto requer um constante olhar sobre a sua prática e sobre o resultado do ensino.

Contudo, é interessante observar em relação às propostas de formação continuada, a própria dificuldade de definição de pressupostos que contenham a amplitude e a coerência necessárias para enfrentar a complexa política de formação dos profissionais de ensino. De modo geral, no âmbito das Secretarias Municipais de Educação, invariavelmente, ocorre uma série de atividades que constituem muito mais uma série de eventos consultivos ou de informações atualizadas sobre mudanças curriculares e temas variados, do que propriamente a configuração de um programa de formação continuada definido por demandas claras advindas das redes de escolas.

A análise da concepção de formação continuada observada no município C, no entanto, indicou que sua constituição ocorreu no bojo de um processo de mudanças, com base em etapas diferenciadas e certo distanciamento entre si, proporcionando a possibilidade de reflexão dos atores sobre suas atividades. A escola, portanto, vem se constituindo no *locus* privilegiado para o desenvolvimento de uma proposta de

formação continuada e como espaço permanente de reflexão e investigação sobre a prática pedagógica, de acordo com o que vem defendendo a literatura da área. Candau (1996), sublinha que as novas descobertas sobre formação continuada de professores postulam que a escola deve ser o *locus* privilegiado para tal, tendo em vista que as experiências de seus profissionais, articuladas com as teorias que discutem os problemas da área, suscitam a busca de saídas coletivas para problemas comuns.

Porém, de um lado, há os cursos de formação inicial dos professores, considerados, via de regra, como equivocados e de qualidade discutível, estando longe de atender as reais necessidades do processo educativo e da formação exigida para profissionais que formarão outros profissionais (Candau, 1996). De outro, os cursos de formação continuada ainda permanecem à mercê dos altos e baixos provocados por trocas administrativas em todas as esferas executivas, tendo em vista que o financiamento para programas dessa natureza dependem exclusivamente do setor público, que, tradicionalmente, interrompe programas e projetos de governo com certa desenvoltura política.

No bojo dessa tensão, acrescenta-se outro problema inerente a programas de formação continuada: lidar com as comprometidas formações iniciais de professores-cursistas, que não tiveram oportunidade, por suas histórias de vida e de possibilidades profissionais, de construir o perfil necessário para enfrentarem o difícil exercício de uma profissão que exige, cada vez mais, amplitude de conhecimento em suas respectivas áreas. No confronto com sofisticadas perspectivas teórico-metodológicas constituídas no interior da ciência, acabam adaptando as atividades que giram, invariavelmente, em torno de metodologias de ensino, da maneira como é possível fazê-lo.

Dessa forma, as críticas persistem sobre o descompasso existente entre estrutura e conteúdo dos programas de formação continuada e atendimento das demandas dos profissionais do ensino. Nesse sentido,

O professor tem necessidade de, ao longo de um certo, obter elementos capazes de lhe possibilitarem a revisão de certos pressupostos com os quais trabalha para desencadear a transposição da experiência teórica recém adquirida para a sala de aula. A distância que separa o conhecimento teórico da aplicação prática vai sendo diminuída, preenchida por força de ações mediadoras, fortemente imbricadas com a própria experiência docente, com as diferentes oportunidades de aprender que o professor encontra ao longo do exercício do magistério, sem o que não há como percorrer caminho algum” (Barretto, Pinto, Martins, 1999: 112).

5. INOVAÇÕES NA GESTÃO: INOVAÇÕES NAS ESCOLAS?

Em relação às inovações pedagógicas surgidas nesse processo, de modo geral, os professores apontam a insegurança como o principal sentimento que vem dificultando mudanças mais significativas nos procedimentos de ensino e de avaliação, pois não sabem se devem se desfazer de tudo aquilo que vêm aprendendo ao longo de sua carreira profissional. O campo de tensão – comum quando se encontram as políticas e as práticas profissionais no espaço escolar -, tende a se acentuar nos processos de mudança institucional, podendo, muitas vezes, funcionar como o estímulo que faltava para que estas sejam desacomodadas. Nas palavras de Maria Emília⁷, vice-diretora de escola na cidade B:

“Tinha uma dúvida em relação à municipalização: a gente tinha lutado muito pra chegar onde chegou em termos de conquista pedagógica na rede estadual, e aí ficava a dúvida: agora a gente tinha que esquecer tudo aquilo que tinha aprendido?”

⁷ Nomes fictícios.

(...). O que aconteceu com a municipalização foi que a coordenação pedagógica tem uma cobrança que não tinha antes... o diretor também teve que começar a entender do pedagógico... antes ele não era cobrado". E acrescenta:

"Eu vinha de escola padrão, então tinha experiência anterior, era coordenadora pedagógica, mas o que senti foi que a organização da prefeitura era maior, senti medo no começo, cheguei a pensar em desistir, pensava 'meu deus, não tenho condições de dar o que eles querem de mim'. Mas depois fui me acostumando e vi que era capaz, que tinha aprendido muita coisa que poderia usar na escola".

Parece que os desafios do período de transição também incentivaram a mudança de postura do diretor da mesma escola, professor João, na cidade B:

"É verdade. Tive que me acostumar a outra rotina que já havia esquecido. Tudo que havia trabalhado em sala de aula, tive que lembrar, recuperar na memória e aprender muita coisa nova".

É preciso salientar que trabalhar com conteúdos diferentes, propor atividades menos convencionais, mudar significativamente a maneira de ensinar e avaliar, exige do educador, invariavelmente, uma profunda transformação na sua prática profissional, e isso não ocorre em curto espaço de tempo. A dificuldade que parte dos professores municipalizados vem encontrando para mudar sua prática profissional pode parecer, aos olhares externos, conformismo ou resistência à mudança⁸, ou, ainda, dissimulação na aceitação de orientações que não serão cumpridas ou que serão cumpridas sem entusiasmo, enfim, de comportamento inconseqüente.

Porém, é necessário compreender esse comportamento no contexto de mudança em curso. Os atores envolvidos nesse processo carregam consigo histórias de vida, suas próprias expectativas profissionais, suas experiências e uma formação inicial nem sempre adequada às demandas do alunado e/ou das situações configuradas por situações de mudança institucional, tal como esta aqui analisada. Gimeno Sacristán, Pérez Gómez, (2000, p: 274) também observam que "o professor não atua seguindo modelos formais ou científicos, nem elabora estratégias de intervenção precisas e inequívocas segundo modelo de ensino ou de aprendizagem, nem decide sua prática a partir de filosofias ou declarações de objetivos, senão que responde pessoalmente, na medida de suas possibilidades, com diferente grau de compromisso ético profissional, às exigências de seu trabalho com um grupo de alunos em determinadas condições. No entanto, não devíamos concluir por isso que é necessariamente um mau profissional".

Em algumas escolas, as equipes de gestão e os professores, apesar dos temores e da indefinição de pertencimento profissional, buscaram soluções para velhos problemas, baseados em programas de formação em serviço que possibilitaram um aprofundamento das relações de trabalho, tendo em vista a proximidade do espaço gestor. As trocas de experiências permitidas por essas ações foram fundamentais para reverter, inclusive, alguns questionamentos persistentes acerca do que era possível fazer em relação às novas formas de avaliação, por exemplo.

De fato, na Cidade A, as diretrizes da política da educação do município vêm sendo discutidas com base nas demandas de canais mais abrangentes da sociedade civil. O Conselho Municipal de Educação realizou uma demanda escolar diagnosticando o número de crianças nos bairros. Com base nesse

⁸ O conceito de resistência, nesta discussão, está referenciado em Foucault (1979, p: 226), segundo o qual, ela não constitui uma substância, pois '(...) ela não é anterior ao poder que (...) enfrenta. Ela é coextensiva a ele e absolutamente contemporânea (...). Para resistir, é preciso que a resistência seja como o poder...tão inventiva, tão móvel, tão produtiva quanto ele (...)'. As questões aqui colocadas foram discutidas em Martins (1996).

levantamento as escolas foram construídas nos locais onde existe maior demanda de crescimento dessa faixa etária. Outra questão debatida e encaminhada pelo Conselho Municipal foi a necessidade de substituição do regime seriado pelo regime de ciclos, debate ainda em curso. Marcos, supervisor pedagógico do recém criado sistema municipal de ensino e membro do Conselho Municipal de Educação, expressa bem as novas funções desse Conselho:

“O conselho tem 19 membros e eles são representantes de todos os segmentos de escolas públicas municipais e estaduais, de escolas particulares, universidades. Temos uma supervisão própria, desde 1999...As normas são próprias, a legislação é deliberativa, não é consultiva. Nós trabalhamos no conselho a questão do ciclo, que era para ter sido implantado, mas existe um problema muito grande na implantação do ciclo...Ele deixou de ter características de ciclo e ganhou características de estatística, de aprovação automática (...). Nós não fizemos uma deliberação. Ficamos com medo de implantar, como aconteceu na rede estadual, porque se as pessoas que participam deste processo não estiverem bem envolvidas, a medida fracassa. Se não houver comprometimento não existe sucesso. Então para que haja o comprometimento, depois desse documento, tivemos que fazer uma ampla discussão na rede e a própria rede elaborou um documento de como deveria ser a implantação. Este documento coletivo está pronto mas não foi implantado ainda. Precisamos de mais discussões”.

Thurler (2001) analisou algumas escolas que se aproveitaram das reformas do sistema de ensino para produzirem inovações ou elaborarem projetos próprios, construindo uma nova dinâmica nos processos de gestão escolar. Segundo a autora, isto foi possível porque, de um lado, tais instituições tiveram sua ação centrada na negociação e na regulação contínuas que toda reforma permite, e de outro, seus profissionais se posicionaram como atores coletivos diante do sistema.

Para as escolas analisadas que se destacaram na elaboração de projetos inovadores, perguntamos, então, quais fatores endógenos foram necessários para que contornassem algumas de suas dificuldades e conseguissem se organizar em torno de idéias comuns? Estas escolas apresentavam algumas condições de similaridade que parecem indicar caminhos possíveis de serem as fontes motivadoras de transformação do cotidiano escolar: possuíam uma direção de escola envolvida com o corpo docente, discente e comprometida com a comunidade; haviam construído uma trajetória em defesa da melhoria da escola pública, e comprometeram-se com o resgate dessa história de lutas e reivindicações; os professores envolveram-se em processos de negociação partilhada e procuraram concretizar, de modo visível, as inovações propostas, mesmo diante da possibilidade de verem ampliados os mecanismos de controle sobre seu desempenho; possuíam um quadro estável de professores que se colocaram em processo de auto-formação contínua, sob estímulo das secretarias municipais de educação.

Os contextos que geram mudanças no desenho institucional das políticas educacionais, podem, em alguns casos, conduzir a um processo de amadurecimento político quando as escolas percebem a possibilidade de instaurar uma pauta de reivindicações e negociá-la com os gestores da rede. Na cidade A, por exemplo, uma das escolas analisadas compreendeu que o período seria propício para recuperar uma identidade histórica ameaçada pela corrosão do prédio e pela perda da capacidade de convencimento da própria comunidade. Nas palavras da diretora de escola na cidade A, professora Marta:

“Esta escola nasceu da luta dos ferroviários, então os ferroviários queriam construir uma escola para dar continuidade ao trabalho deles. Eles resolveram construir uma escola que servisse de patamar para os filhos continuarem nessa mesma profissão. Em 1950 este prédio ficou pronto, ele foi feito no estilo art decô e quando o Marcos, ex-diretor assumiu essa escola, há 6 anos atrás, eles restaurou o prédio. Há 6 anos atrás a escola foi efetivamente municipalizada, foi a primeira da

cidade, e antes disso houve um movimento muito grande da comunidade, eles não queriam perder a escola... Então pensaram em fazer uma cooperativa, a segunda opção era a municipalização e a outra era torná-la estadual. Naquela época a comunidade não dava muito crédito, achava que a municipalização ia trazer muito prejuízo para a escola e não houve muito apoio da comunidade, eles não estavam contentes com a situação, a escola estava totalmente decadente, o prédio estava afundado por causa de vazamentos... Durante os últimos 6 anos, a comunidade passou a acreditar na nossa gestão porque fomos mostrando, gradativamente, que como projeto coletivo, a escola pública podia ter qualidade. E conseguimos”.

Essa situação, conforme Giraud (1993), pode ampliar a adesão a um projeto de transformação, uma vez que essa adesão realiza-se mais em função das relações de proximidade que aprofundam os laços de interação, do que em razão do próprio projeto. Segundo ele, são os vínculos interpessoais que garantem à adesão um novo significado, o de partilha. Acrescente-se que, no caso desta escola em particular, sua própria história anterior, pautada por reivindicações organizadas por um segmento que teve intensa participação política no início do século – os ferroviários -, deflagrou um processo de reconstrução do prédio e de recuperação de sua memória, motivo de orgulho da comunidade que gravita em torno dela. É neste sentido que esta escola pode ter reunido condições de renovação das práticas dos professores, mobilizados em torno da necessidade de recuperação da história de uma comunidade.

Berger e Luckmann (1974) também alertam que uma mudança, para se efetivar dentro de uma nova dinâmica, requer uma necessária “estrutura de plausibilidade” que funcionará como “laboratório de transformação”, propiciando a emergência de condições de mudança. Pode-se inferir, neste caso, que a forma como a gestão das escolas incorporou as inovações propostas pela Secretaria Municipal de Educação, criando espaço de expressão aos diversos segmentos da comunidade escolar, integrou os atores na (re) construção de uma identidade coletiva, baseada na estrutura de plausibilidade que produz a possibilidade de mudança.

Nas palavras de Beth, professora de escola na cidade B:

“Eu achei que o processo de transferência, na minha escola, foi tranquilo pela atuação da diretora. Aqui a gente não ficava rotulando: é conveniado, é da rede municipal ou não. Pela maneira como são recepcionados os professores conveniados no começo do ano – a diretora recebe com café da manhã, acolhe, ela transforma tudo num ambiente acolhedor – para depois discutir o projeto pedagógico da escola. Aqui tem o ensino para ser priorizado, e não as disputas de espaço, então foi bastante tranquilo...Mas em muitas escolas, a gente sabe que houve problema em relação ao professor conveniado, considerando que ele não pertencia nem a uma rede, nem a outra”.

Quando as inovações nas escolas são apreendidas por seus atores como um laboratório de experimentações onde eles atuam como os principais pesquisadores, os testes ali realizados são os únicos capazes de provocar fissuras na cultura institucional sacralizada, pois permitem a construção da possibilidade de renovação do exercício da profissão docente em novas bases. Segundo Jana, professora de outra escola na cidade B:

“A gente presta contas semanalmente do que faz, tem um semanário. Ali, você tem que explicar o que faz com cada aluno e qual é seu problema, o que você fez para contornar o problema, quais são as dificuldades, de que tipo, etc. Se você buscou soluções para o problema da criança e não funcionou, como você replanejou a atividade pedagógica? Isso mexe até com a noção do espaço e tempo escolares, você tem que reorganizar toda escola para atender as necessidades dos alunos. A Maria Emília (vice-diretora) faz um rodízio com a gente na HTP para

discutir as questões pedagógicas, assim o acompanhamento fica mais de perto.....O professor aqui não pode fazer simplesmente o que ele quer... A gente estranhou no começo. Depois, aqui o aluno pode repetir no final primeiro ciclo (correspondente à antiga segunda série) e no final do segundo ciclo (correspondente à antiga quarta série). Então não dá pra aprovar por aprovar, tem um trabalho pedagógico organizado em torno de um projeto”.

Nessas escolas que vêm conseguindo construir seu próprio projeto pedagógico, a tensão entre os problemas criados por uma medida política externa a elas – no caso, o convênio de municipalização -, e as possibilidades reais de trabalho intra-muros escolares, funcionou como mecanismo de alimentação de um processo incerto, porém, permeado de interessantes alternativas ao trabalho docente. De uma parte, a mudança do *locus* de negociação – da esfera estadual para a esfera municipal - atingiu as reivindicações e/ou expectativas docentes, acentuando ou normatizando de forma diferenciada os conflitos entre os pares e entre estes e o novo centro do poder: a Secretaria Municipal de Educação. De outra parte, contribuiu para que os professores realizassem uma nova leitura das mudanças institucionais, possibilitando a construção de uma aprendizagem política, pois estes se viram na contingência de negociar em bases diferenciadas daquelas praticadas até então, possibilitadas pela proximidade física e simbólica da gestão da rede de escolas.

No município C, observou-se que a municipalização pode dar início, ao que tudo indica, a um novo diálogo entre a instância escolar, a comunidade e os órgãos locais. A Secretaria Municipal de Educação está procurando iniciar a superação de parte das dificuldades que os docentes apontam quando criticam o abismo entre suas reais demandas e as diretrizes políticas da área, via de regra formuladas por órgãos gestores distantes de sua atuação. Contudo, ainda são incontáveis os problemas decorrentes do processo de transferência de prédios, alunos e professores, tendo em vista o novo desenho que se formou nessa engenharia institucional e que requer novas funções – ainda em processo de construção -, para a própria Secretaria Municipal de Educação. Por exemplo, apenas recentemente organizou-se a equipe de supervisão que orienta a rede de escolas no que tange a aspectos normativos e pedagógicos.

Considerando-se que culturas organizacionais constituídas e constituintes do setor público operam mudanças mais lentamente do que no setor privado, ainda não há possibilidade de se tecer maiores considerações sobre a implementação das atividades relativas às inovações suscitadas pelo processo em curso. No entanto, para além das atividades de formação continuada propostas e implementadas pelas Secretarias Municipais de Educação, ficou evidente que há a possibilidade de se construir um caminho diferenciado que permita aos professores e equipes de gestão conquistarem a posição de investigadores dos problemas da escola e da sala de aula.

6. O CAMPO DE TENSÃO

Alguns resultados desta pesquisa demonstraram as possibilidades, bem como os limites e contradições postos pela implementação de ações dessa natureza, com uma categoria profissional heterogênea: formações iniciais diferenciadas e discutíveis do ponto de vista qualitativo; salários pouco atrativos, embora maiores do que os da rede estadual; dificuldades de definição de um programa de formação continuada que contemple a heterogeneidade de formação inicial e atuação dos profissionais de ensino, bem como das próprias escolas com suas peculiaridades; condições de trabalho impostas pela conjuntura política e administrativa; identificação (ou não) dos profissionais com as diretrizes municipais, etc.

O campo de tensão constituído nesse processo de mudanças em curso pode potencializar, nas redes de escolas analisadas, comportamentos de resistências, omissões, dissimulações e/ou simplesmente de adesões às orientações oficiais por meio de cumprimento ritual das ordens emanadas. Acrescente-se que a cultura institucional – o sistema de crenças, valores e de interação dos atores entre si e entre estes e a própria organização -, ao ser instado a se modificar, metaforiza parte do ritual normativo, incorporando o velho, no novo desenho que se forma como estratégia de sobrevivência. Da mesma forma, o clima organizacional – as técnicas e procedimentos; a política de recursos humanos; as metas, regulamentos e estatutos; o comportamento encorajado dentro da instituição; as atividades de caráter integrador, etc. -, também sofre um processo de aprendizagem em contextos de mudança.

O cenário político recente - onde predomina a defesa da localidade como espaço apropriado para exercício da democracia em pequena escala -, parece se adequar à necessidade de se instaurar novas formas de gestão da rede de escolas, tendo em vista a comprovada ineficiência e ineficácia dos grandes sistemas de ensino para oferecer um ensino de qualidade e de responder com agilidade aos problemas suscitados das mais diferentes ordens, em regiões completamente diferentes entre si.

No entanto, a emergência e consolidação de formas mais plausíveis de gestão descentralizada da escola pública dependerão do grau de maturidade política das instâncias e dos atores envolvidos nesse processo que será tanto maior, quanto maiores forem as chances de se exercitar a democracia como prática e não como conceito. As experiências vividas por escolas que vêm implementando inovações em função do processo de municipalização são peculiares e, certamente, não expressam o que vem ocorrendo no processo de transferência de escolas, alunos e professores como um todo.

Na história da política educacional paulista mais recente, modificou-se radicalmente a natureza das relações entre a esfera executiva estadual e os municípios, numa conjuntura, porém, nem sempre favorável para que a efetiva descentralização seja bem sucedida. O convênio atinge municípios de pequeno, médio e grande porte com capacidade fiscal, administrativa, perfil político-partidário e cobertura do ensino fundamental totalmente diferentes entre si, tendo construído, ao longo de sua história, mecanismos de participação da população local também diferenciados. A engenharia operacional em curso, ao desconsiderar as peculiaridades culturais, demográficas e sócio-econômicas dos municípios paulistas desenhou um mosaico fragmentado originando não apenas um processo de municipalização, mas vários....

É necessário olhar para esse cenário com a devida compreensão de que ainda levará tempo para que a efetiva ampliação de participação dos atores escolares nas políticas educacionais implementadas nos municípios, seja de fato o resultado de amadurecimento da democracia participativa, sem excluir a justa redistribuição dos recursos tributários. Do contrário, é praticar esquizofrenia institucional. Para isso, é necessário que o compartilhamento de poder e de responsabilidades financeiras entre as diferentes esferas executivas, expresse uma nova ordem de diálogo efetivamente capaz de superar o velho dilema da descentralização *versus* centralização das políticas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARRETTO, E. S. de S., PAHIM, R., MARTINS, A. M. Educação a Distância e Formação Continuada de Professores. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Cortez/FCC, n. 106, p. 81-116, mar./mai.1999.

BARRIGA, A. D., ESPINOSA, C. I. El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. Madrid: *Revista Iberoamericana de Educación*, 2001, n. 25, enr./abr. p. 17-43.

BERGER, P., LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1974.

ENGUITA, M. F. A la busca de un modelo profesional para la docencia: liberal, burocrático o democrático. Madrid: *Revista Iberoamericana de Educación*, 2001, n. 25, enr./abr. pp. 43-65.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. São Paulo, Graal, 1979.

GIMENO, SACRISTÁN, J., PÉREZ GÓMEZ, A. I. *Compreender e transformar o ensino*. Porto Alegre: Artmed editora. 2000.

GIRAUD C. *L' action commune*. Paris: L'Hartmattan. 1993.

MANDIETA Y NÚÑEZ, L. *Sociologia de la burocracia*. México, Biblioteca de Ensaio Sociológicos, UNAM, 1961.

MARTINS, A. M. (Coord.) O Processo de municipalização no Estado de São Paulo: *mudanças institucionais e atores escolares*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/FAPESP, 2002.

_____. Mudança, resistência e educação: *práticas profissionais e limites do Estado*. São Paulo: Universidade de São Paulo (dissert. Mestrado), 1996.

MARTINS, A. M., ALVES, L. M. A Municipalização do ensino e o Decreto 30.375/89. *Revista ANDE*. São Paulo: Cortez, n. 16, p. 26-9, 1990.

THURLER, M. G. *Inovar no interior da escola*. Porto Alegre. Artmed. 2001

Contactar

Revista Iberoamericana de Educación

Principal OEI