

changes and development. Therefore, there has been the development of the knowledge related to mathematics education.

There has been a link between mathematics education and the concept of the process of knowledge, relating this concept to the teaching practice.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTA, Newton C. A da. *Introdução aos fundamentos da matemática*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- D'AMBROSIO, Ubiratan. Matemática e educação matemática: necessidade de espaços institucionais próprios. *Boletim da Regional de São Paulo da Sociedade Brasileira de Educação Matemática*, dez/jan. 1988. Mimeografado.
- IMENES, Luis Márcio P.. Um estudo sobre o fracasso do ensino e da aprendizagem da matemática. *Bolema*, 3(6): 21-7. 1990.
- KLINE, Morris. *O fracasso da matemática moderna*. São Paulo: IBRASA, 1976.
- LASKI, Harold J.. *O liberalismo europeu*. São Paulo: Mestre Jou, 1973.
- SCHUBRING, Gert. Essais sur l'histoire de l'enseignement des mathématiques. *Recherches en didactique des mathématiques*, 5(3):343-85, 1985.
- SILVA, Geraldo Acioly Mendes da. *O ensino da matemática: da aparência à essência*. Dissertação de mestrado. UNESP-Rio Claro, 1987. Mimeografado.
- VARIZO, Zaira da Cunha Melo. *História de vida e cotidiano do professor de matemática*. Dissertação de mestrado, UFG, 1990. Mimeografado.
- WHITEHEAD, Alfred North. *Os fins da educação matemática e outros ensaios*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

CLIENTELISMO E CIDADANIA NA CONSTITUIÇÃO DE UMA REDE PÚBLICA DE ENSINO: A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA: 1961-1973.¹

Arlene Carvalho de Assis Climaco²

Trata-se de um estudo das relações de clientelismo e de cidadania na constituição do ensino municipal de Goiânia. A autora busca identificar o público ao qual se destina a criação de escolas e o tipo de relação desenvolvido entre esse público e as autoridades. Constatada a presença desse interlocutor - quase imperceptível numa primeira leitura dos documentos -, parte-se para entender sua postura tendo, para isto, remontado ao processo de constituição da sociedade brasileira que tem propiciado a sobrevivência de relações clientelísticas que emperram o avanço da cidadania.

O contato com a escola pública através de minhas atividades como professora do curso de pedagogia e a quase obrigação que sentia de fazer algum estudo sobre Goiás, cuja história está para ser escrita em sua maior parte, levou-me a buscar como objeto de estudo o processo de criação e implantação da rede municipal de ensino de Goiânia.

No decorrer do trabalho, após algumas redefinições, passei a ter como objetivos fundamentais, primeiro, identificar o interlocutor oculto ao qual se

¹ Texto baseado na dissertação de mestrado apresentada à PUC-SP, sob o mesmo título, em agosto de 1989.

² Profª. Adjunta do Departamento de Pedagogia da UFG.

referiam os discursos, as promessas e as confecções de leis, e, segundo, qual o tipo de relação que se estabeleceu entre esse interlocutor oculto e as autoridades.

Ao longo de minhas investigações e entrevistas fui conseguindo identificar uma população que reivindicava escolas, embora de modo desarticulado e o nível de reivindicação existente não chegava, por exemplo, ao ponto de exigir que uma escola, já aprovada em lei, entrasse em funcionamento.

A compreensão dessa desmobilização não poderia dar-se nos limites da educação municipal. Entender por que as populações goianienses não levavam a luta pela escolarização de seus filhos até o fim implicava em entender como, em nível nacional, têm-se desenvolvido as mobilizações populares, ou melhor, como na sociedade brasileira têm-se desenvolvido mecanismos que, ao mesmo tempo que provocam a incorporação do indivíduo ao coletivo da nação - especialmente a partir das transformações econômicas - tem também procurado limitar os espaços dentro dos quais essa incorporação deve se efetivar.

Assim, procurei compreender o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a forma como Goiás foi-se inserindo nesse processo e como as diversas forças sociais foram-se articulando dentro do mesmo.

Considerando que o ideário liberal tem embasado a constituição da sociedade brasileira, parti para entender, em primeiro lugar, a trajetória do liberalismo. Desse modo foi possível entender que o liberalismo em sua forma ortodoxa, tal como existiu no século XVIII, passou por redimensionamentos face às novas configurações político-econômicas que se foram gestando ao longo do tempo.³ O liberalismo em sua forma inicial, de ausência do Estado junto ao mercado, passou gradativamente a um momento posterior em que o Estado foi assumindo, cada vez mais, um papel de coordenador das atividades econômicas - até mesmo por motivos de segurança nacional - bem como passou a intervir no próprio mercado das relações de trabalho. Pode-se dizer que a nossa República nasce no momento da passagem para esta nova fase. A chamada 1ª República - na qual as oligarquias brasileiras defenderam ferrenhamente o liberalismo, que sustentava a economia agro-exportadora -

³Acerca da trajetória do pensamento liberal desde sua fase clássica à atual, bem como sua influência sobre o pensamento educacional, ver Miriam Jorge WARDE, *Liberalismo e educação*, Tese de doutoramento, PUC/SP, 1984, mimeografada.

viu essas mesmas oligarquias exigirem a proteção do Estado nos momentos de crise.

É necessário, aqui, fazer uma distinção entre liberalismo e democracia. Segundo Werneck Vianna, as atuais democracias primeiro foram liberais e só depois democráticas, em função das pressões sociais.⁴ Ver, por exemplo o caso da França que, em 1789, desencadeou uma revolução embasada em princípios liberais, mas só conseguiu universalizar a educação pública em 1882.⁵

Assim, em que pese a sociedade brasileira se organizar sob princípios liberais, as formas de incorporação da grande maioria da população - vale dizer, da classe trabalhadora - como elemento ativo no processo de organização desta sociedade, tem sido extremamente lenta e penosa. Para elucidar este ponto tomei como referência a legislação trabalhista que, a partir dos anos 30, regulamentou o trabalho urbano e a luta dos trabalhadores rurais goianos, o que me permitiu uma apreensão simultânea das formas específicas que a penetração do capitalismo tomou em Goiás e do processo de lutas que trouxe em seu bojo. Em ambos os casos, para simplificar, os processos de luta foram enormes e as conquistas, mesmo pequenas, foram tratadas como se fossem doações, descaracterizando o lento e penoso processo de lutas que os trabalhadores enfrentaram ao longo de décadas.⁶

Tem sido muito divulgado, nos últimos anos, como as lutas sociais dos trabalhadores têm sido dissimuladas sob a "outorga" das leis trabalhistas na década de 30. Da mesma forma este caráter dissimulador esteve presente nas preocupações e medidas dos governos goianos com relação à problemática camponesa, principalmente nos anos 50, e início dos anos 60. Aparentemente as medidas de assentamento de posseiros e de colonos, então tomadas, não

⁴Luiz Werneck VIANNA, *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 6.

⁵Elisam Maria T. LOPES, *Origens da educação pública*. São Paulo: Loyola, 1981 e o Ensino Público e suas Origens in *Revista ANDE*, 1(5): 5-7, 1982; Ester BUFFA, O nascimento da escola pública na França, uma lição de método in *Revista ANDE*, 1(5): 13-18, 1982.

⁶Acerca da tendência da historiografia atual em recuperar a memória do vencido, ver Edgar de DECCA, *O Silêncio dos Vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

tinham nada a ver com os graves conflitos em torno da terra que se desenvolviam em algumas regiões do Estado.⁷

Em minha análise procurei ver como esta postura de "doação" que permeia os atos das autoridades contribui para a desmobilização da população ao não preservar a memória de tais lutas e ao diminuir sua importância aos olhos da população.

A esta população, fragilizada em suas lutas e com condições concretas de vida que dificultam sua organização, tem sido acenada a possibilidade de resolver seus problemas via favor. Assim, grande parte de nossa população tem sido incentivada, de um modo ou de outro, a resolver individualmente seus problemas.

Em meus estudos sobre a S.M.E., por mais que procurasse não encontrar organizações coletivas da população em torno da educação,

Aliás, de início, parecia que a História só tinha uma ponta - aquela em que se situavam as autoridades. Até parecia que o discurso e as leis criando escolas se dirigiam a um ente invisível. Entretanto, se escolas eram criadas é por que havia uma clientela. E que clientela era esta? Parti para analisar as justificativas dos projetos de lei. É deo lembrar que não encontrei todos os processos e, mesmo os que encontrei, nem todos tinham justificativa. Entretanto ali comeci a encontrar vida, movimento. Um abaixo assinado de pais aqui, uma relação de crianças sem escola ali... e o retrato da clientela começava a se formar. A vida foi se tornando mais presente nas páginas de jornais, em especial à época de matrículas, em que algumas - poucas - matérias mencionavam pais e suas reclamações por mais vagas. Só nas entrevistas, entretanto, pude identificar melhor a população usuária da escola municipal: população de zona rural ou de bairros periféricos ainda não servidos por escolas; população não organizada, que não reivindicava coletivamente seu direito à escola; população dispersa que trazia, através de uma liderança local seu pedido por escola, como quem pede um favor. População que, mesmo solicitando a escola, não levava a luta pela mesma até

⁷Área de conflitos no campo goiano ver: Maria Esperança F. CARNEIRO, *A revolta camponesa de Formosa e Tromba*. Goiânia: UFG, 1986; Maria Tereza Canevari GUIMARAES, *Formas de organização camponesa em Goiás - 1934-1964*. Goiânia: Cegraf/UFG, 1988; Waldemar Nunes LOUREIRO, *O aspecto educativo da prática política*. Goiânia: Cegraf/UFG, 1988 e Francisco Iltus CAMPOS, *Questão agrária: bases sociais da política goiana (1930-1964)*. São Paulo: FFLCH/USP, Tese de Doutorado, mimeografada.

o fim. Quantas escolas foram aprovadas em lei e não saíram do papel!⁸ O que se via era que a população, mesmo se manifestando no início de cada ano diante da escassez de vagas ou quando uma escola era fechada, acabava por não levar adiante sua mobilização. Daquela insatisfação inicial não crescia um movimento organizado que, ao longo do ano, cobrasse das autoridades municipais, um compromisso mais consistente com a educação.

Do lado da administração há que se considerar o seguinte: até o ano de 1961 a administração de Goiânia e do Estado não se separavam, seja porque até então os titulares de ambos eram do mesmo partido, seja porque as reduzidas proporções do município, que em 1960 ainda contava com cerca de 150.000 hab., não justificava a duplicação de secretarias. Assim, o próprio prefeito, segundo entrevista com o Prof. Venerando de Freitas Borges, fiscalizava e supervisionava as poucas escolas que o município abrigava, em geral na zona rural e nos Distritos. Na zona urbana as necessidades educacionais eram supridas pelo Estado e por escolas religiosas que começaram a se implantar na nova capital já na década de 30.

Só em 1959, sob a prefeitura de Jaime Câmara, foi criado um Departamento Municipal de Educação que se transformou, em 1961, em Secretaria Municipal de Educação já sob o prefeito Hélio de Brito que, cumprindo sua plataforma eleitoral, negociou com o Estado a separação das duas instâncias administrativas. Data deste período o início da construção da rede física da S.M.E. que, até então, funcionava em prédios alugados ou cedidos, tendo por vezes, que se submeter às orientações da entidade que emprestava a sala.

A construção de prédios escolares nem sempre se deu de forma tranquila: enfrentaram-se desde problemas como falta de terrenos - apesar de se tentar vincular a aprovação de novos loteamentos à doação de uma área para escola - até a doação indiscriminada, pela Prefeitura, de áreas originalmente destinadas à construção de escolas; além da retenção de verbas por parte do Estado (já que, quase sempre, os recursos da União chegam aos municípios via Estado), ou o simples desvio de recursos por parte do encarregado da construção.

⁸De um total de 183 leis criando escolas aprovadas entre 1949 e 1974, havia apenas 75 funcionando em 1987. Isto se consideramos 17 cuja data de criação não foi localizada. Se desconsiderarmos este número, o total cai para 58. Ver, a respeito, Arlene Carvalho de A. CLÍMACO, *Clientelismo e cidadania na construção de uma rede pública de ensino - a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia - (1961-1973)*. São Paulo: FUC, 1989, dissertação de mestrado, mimeografada, p. 93.

Em que pese o município de Goiânia ter se separado do Estado em 1961, os recursos municipais por vezes ficavam retidos no Estado, principalmente quando os interesses políticos de ambos os chefes do executivo eram diferentes. Além do mais, a reforma administrativa procedida em 1966 contribuiu para centralizar os recursos na União e enfraquecer o poder de arrecadar do município.

Paralelamente a isto, a Constituição de 1967 foi absolutamente omissa quanto ao que União, Estados e Municípios deveriam investir em educação. Embora essa omissão, quanto ao município apenas, tenha sido corrigida pela Emenda Constitucional de 1969, o certo é que os governos municipais buscaram as mais diversas formas de burlar a aplicação dos 20% da *receita tributária* ao ensino primário.⁹ Além do mais, de toda a carga de impostos do município, a receita tributária é apenas um item, cada vez menor em relação ao total geral da receita, conforme dados por mim obtidos dos orçamentos da Prefeitura Municipal de Goiânia, no período de 1949 a 1974.¹⁰ De qualquer forma, qualquer que fosse o preceito constitucional vigente, as verbas destinadas à educação nunca chegavam a ela automaticamente: dependiam como, aliás, continuam a depender, de favores políticos e delicadas negociações que liberavam os recursos já então corroídos pela quase constante inflação.

Outro problema com o qual a S.M.E. tem se defrontado desde a sua criação, é o da qualificação do pessoal docente; apesar de já no Estado Novo haver a preocupação de só se contratarem professoras normalistas para as escolas urbanas¹¹ - para as rurais não havia esta exigência - o certo é que, em 1961, época em que encontrei os primeiros dados quantitativos a respeito, de um total de 171 professores, apenas 37 eram normalistas. Este quadro se explicaria, em parte, pelo fato de haver, ainda, um grande número de escolas rurais, em parte por não haver normalistas dispostas a trabalhar no município

⁹Ver Maria Eliana F. CARNEIRO, *Educação em Goiás de 1961 a 1978, a política que não é a do ensino*. Rio de Janeiro: FGV/IESAE, 1984, dissertação de mestrado, mimeografada.

¹⁰A Receita Tributária, que correspondia a 90,75% da Receita Global do Município em 1949, passou a representar, em 1974, apenas 16,82%, *conf.* Arlene C.A. CLÍMACO, *op. cit.*, p. 64/65.

¹¹Dados de entrevistas in: Arlene C. A. CLÍMACO, *op. cit.*

e, em parte, por causa de contratações indiscriminadas ocorridas principalmente no período 58-59.

A primeira medida da Secretaria Municipal ante esta situação de desqualificação foi proceder a um concurso interno, em nível de 4a. série primária. As professoras que não se submetessem ao concurso seriam exoneradas, as que fossem reprovadas seriam remanejadas para porteiras e serventes e as demais seriam obrigadas a frequentar um curso normal ou ginásio normal, conforme fosse o caso e que havia sido planejado especificamente para este fim.¹² Neste período a prática de concursos ainda não havia sido instalada: procurava-se contratar professoras normalistas mediante apresentação de currículo e entrevistas. Posteriormente, em 1969, foram realizados dois concursos para professores. Os únicos a se realizarem, no período aqui considerado. Já nesta época - 1969 - a realização de concursos pela prefeitura parece ter sido bem assimilada, ao contrário do que ocorreria em nível estadual em que os pessedistas não se conformavam com a possibilidade de opositoristas virem a ser aprovados em concursos para professores.¹³

Há ainda que se considerar que o Legislativo foi impedido, pelo AI-5, de legislar sobre matéria que implicasse em aumento de gastos para o governo.¹⁴ Isto talvez explique, pelo menos em parte, a grande queda no número de leis municipais aprovando novas escolas a partir de 1969. Aliás, esta tendência já se manifestara entre 1964 e 1966, o que poderia ser atribuído, naquele momento, à crise política por que passou o Estado e que resultou no afastamento, em fins de 64, de seu governador eleito e, em especial, às tumultuadas relações entre o Prefeito e a Câmara de então.

De qualquer forma, tendo sua capacidade de legislar reduzida, a atuação dos vereadores volta-se para a política de pessoal. Aliás, segundo entrevista, a indicação de pessoal para lotar uma escola era, quase sempre,

¹²É digna de nota a reação de vereadores e do jornal "O Popular" em defesa dos direitos adquiridos das professoras leigas, o que parece ter estimulado várias delas a não se submeterem ao concurso, sendo posteriormente exoneradas, sob protesto de seus protetores. Durante aproximadamente um ano o jornal distribuiu regularmente fuzpas ao Prefeito e à Secretaria de Educação. Posteriormente os ataques ao Prefeito continuaram e à Secretaria praticamente desapareceram, antes mesmo dessa se afastar em 1963.

¹³Arlene C.A. CLÍMACO, *op. cit.*, p. 81/82.

¹⁴Sobre o comportamento do Legislativo e Executivo Estadual diante desta circunstância ver Eliana Maria França CARNEIRO, *op. cit.*

atribuição do autor da lei que a criava.¹⁵ Esta prática acabou por gerar distorções enormes, como se pode ver no seguinte trecho de entrevista:

"O clientelismo poderia se fazer sob aquela outra modalidade, seria disseminar a escola; como isso não é possível, ele se centrou basicamente na política de pessoal. Aumentar... dar empregos, e aí criou uma série de distorções esse dar empregos, mas tudo isto debaixo do clientelismo, para atender aos objetivos clientelistas, única e exclusivamente. É aí você vê a força dos vereadores que também varia; vereadores com mais poder político, mais poder de pressão empregaram mais do que os outros... Há um desequilíbrio em termos de recursos humanos pelas diferentes regiões de Goiânia... Algumas escolas sem professores, com carência, e outras com excesso".¹⁶

Aliás, a influência dos vereadores sobre as escolas municipais, com todas as distorções que isto pode implicar, passou a fazer parte da rotina das mesmas. Tal rotina só começou a ser quebrada com a reimplantação, a duras penas, de concurso para professores já na década de 80. Ao mesmo tempo a figura de presidente da Associação de Bairros vai ganhando mais peso junto à escola.

Por outro lado, também a matrícula na escola cada vez mais passa a ser intermediada por um político - seja ele um mero cabo eleitoral, um vereador, um deputado. Em tudo isto se vê que, desde os políticos à população, passando pela administração, não há uma compreensão da educação escolar como direito de todos, e sim como algo que se consegue pela interferência direta de um político.

Parti, então, para entender como os traços mais gerais que marcaram a organização da sociedade brasileira têm propiciado a persistência de relações clientelísticas que, aparentemente, teriam sido sepultadas com a 1ª República. Assim é que, tanto os momentos de autoritarismo político, como acabamos de ver, como os de democratização, sob a égide populista entre 1945 e 1964, contribuíram para que a figura do líder político se tornasse imprescindível para a resolução dos problemas da sociedade. Enquanto isto a capacidade dos indivíduos de se perceberem como sujeitos da história, como

¹⁵Dados de entrevista in Arlene, op. cit.

¹⁶Idem, ibidem.

plenos cidadãos¹⁷ que participam da definição dos rumos de suas vidas, tem ficado comprometida. Vários estudos feitos, na maioria na última década, permitem evidenciar a existência de uma contradição que tem permeado toda a história brasileira: as relações clientelistas - que supõem a não participação de uma parcela significativa da população - e a não cidadania.

Nessa perspectiva, como se vê, então, a relação entre educação e cidadania? Estudos realizados em várias partes do mundo têm mostrado que a educação só se universalizou "à medida que avançou a participação do povo no governo da nação..."¹⁸. Assim, tudo leva a crer que, se a própria população excluída não lutar pela escolarização, ela não virá gratuitamente. Por outro lado a história tem nos mostrado que não existe "participação parcial"... As lutas empreendidas para superar a situação de exclusão tem se dado em todas as frentes: desde as lutas salariais, às lutas pela moradia, pelo transporte, pelo posto de saúde, pelo emprego, pela escola.

Enfim, a luta pela cidadania é algo que vai além da escola. Fazendo minhas as palavras de Miguel Arroyo, diria que a relação entre cidadania e educação se estabelece "no sentido de que a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão"¹⁹.

Na última parte do trabalho procurei relacionar sua temática central com o quadro de mobilização social dos últimos anos. A intensa mobilização social que marcou o início da década de 1980 levou muitos estudiosos a acreditarem que, enfim, as massas populares emergiram, na prática, como "novos sujeitos históricos coletivos, potencialmente autônomos frente aos métodos usuais de cooptação, integração e repressão por parte do Estado"²⁰.

¹⁷Atreia da cidadania ver, por exemplo, Ma. de Lourdes M. COVRE, *A Cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986; Eunice DURHAM, *Movimentos sociais - a construção da Cidadania in Novos estudos CERRAS*, n. 10, São Paulo, out/84, p. 24/30; Ely Guimarães dos Santos EVANGELISTA, *A Educação no "mundo livre"*, S.P., PUC, 1987, dissertação de mestrado, mimeografada, especialmente o cap. V; José Álvaro MOISES et alii, *Cidade, povo e poder*, Rio de Janeiro, CIEDECI-PAZ E TERRA, 1985; Idem, *Contradições urbanas e movimentos sociais*, idem; Bolívar LAMOUNIER et alii, *Direito, cidadania e participação*, São Paulo: Bco, 1981.

¹⁸Lorenzo LUZURIAGA, *História da educação pública*. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1959.

¹⁹Miguel Arroyo, *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Ed. Autazes Assocadas, Cortez, 1986, p. 79.

²⁰José Álvaro MOISES et alii, *Cidade, povo, poder*. Op. cit., p. 10.

Hoje, decorridos alguns anos, mesmo não tendo as referidas mobilizações iniciais mantido o seu vigor, vê-se que elas tiveram certamente o mérito de contribuir para o surgimento de um sem-número de organizações estruturadas em torno das mais variadas questões, dentre as quais as relacionadas à educação escolar.

Para não fugir à temática deste trabalho, cabe aqui perguntar o que significa, para o avanço da cidadania, esta ampliação do debate educacional. Que grau de amadurecimento político tem sido alcançado por pais e professores que se dedicam a essas discussões? E qual o alcance das mesmas? O fato de as professoras e diretoras não serem mais escolhidas por indicação partidária e, sim, por concurso e eleição, tem tornado tais professoras e diretoras mais comprometidas com as necessidades educacionais da população trabalhadora? E o que significa a substituição da interferência do vereador na escola pela do Presidente da Associação de Bairros, que pode, inclusive, recusar a lotação de uma professora concursada em seu bairro? Essa mudança significa um avanço no processo de cidadanização dos indivíduos? O comportamento do presidente da associação reflete uma posição majoritária no bairro? Ou é a expressão de seus interesses atrelados talvez aos do vereador, agora eminência parda?

Este novo quadro que evidencia maior participação popular nas questões que lhe dizem respeito - moradia, transporte, água, luz, educação... - estaria a indicar uma nova qualidade de organização em que a busca da resolução dos problemas teria superado os limites da busca do favor em direção a uma postura de reivindicar direitos seja os garantidos constitucionalmente, seja aqueles que o próprio processo de organização vai definindo como tais? Ou estaria em curso um novo processo de rearticulação clientelista destas novas organizações, hoje alvo de frequentes tentativas de aparelhamento por parte do poder constituído?

Análises superficiais têm privilegiado ora uma ora outra das possibilidades acima levantadas. De meu lado acredito que o novo coexiste com as velhas fórmulas. O desafio que ora se coloca é o de descobrir onde está o novo e como fazê-lo avançar.

RÉSUMÉ

Il s'agit d'une étude des rapports d'une certaine clientèle d'une commune et de citoyenneté dans la constitution de l'enseignement de la ville de Goiânia.

L'auteur cherche identifier le genre de public vis-à-vis dequel on crée des écoles et le type de rapport développé entre celui-ci et les autorités. On constate l'existence de cet interlocuteur et on essaie de comprendre son comportement par l'étude du processus de constitution de la société brésilienne.

