

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ALBERTINA GIOCONDA DE MORAES MARQUES

A RECONDUÇÃO DE DIRETORES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO RIO
GRANDE DO SUL:
(Des) caminhos na construção da agenda pública

São Leopoldo

2017

Albertina Gioconda de Moraes Marques

A RECONDUÇÃO DE DIRETORES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO RIO
GRANDE DO SUL:
(Des) Caminhos na construção da agenda pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rosangela Fritsch

São Leopoldo

2017

M357r Marques, Albertina Gioconda de Moraes
A recondução de Diretores na gestão democrática
do Rio Grande do
Sul:(des) caminhos na construção da Agenda Pública
/Albertina Gioconda
de Moraes Marques . – 2017.
145f.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do
Rio dos Sinos,
Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017.
Orientadora: Prof^a Dr^a Rosângela Fritsch

1. Gestão Democrática. 2. Alternância de Poder. 3.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária Shirlei Galarça Salort – CRB10/1929)

Albertina Gioconda de Moraes Marques

A RECONDUÇÃO DE DIRETORES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO RIO
GRANDE DO SUL:

(Des) Caminhos na construção da agenda pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientadora: Profª Drª Rosangela Fritsch

Aprovado em 02 de janeiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Rosangela Fritsch – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Profª Drª Flávia Obino Corrêa Werle – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Daniel de Queiroz Lopes – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

A todos os que sofreram e sofrem com a falta da democracia na escola.

À resiliência.

Ao CNPq, pela bolsa integral.

AGRADECIMENTOS

Aos caminhos, mesmo que difíceis, que a vida apresentou, pois, assim, a curiosidade para com a temática foi despertada.

A minha mãe Maria Ondina de Moraes, que me criou sozinha e que me ensinou que os estudos eram a única possibilidade de melhoria das condições de vida.

A minha orientadora, a professora doutora Rosangela Fritsch, por me deixar ter autoria neste trabalho e por toda a sua paciência e apoio durante o processo.

Aos meus amigos que, na falta de mais família, sempre estiveram por perto, para me darem consolo com palavras ternas e me ajudarem quando precisei. A Fábio Nunes, Marcela Baptista, Caroline Cristiano, Letícia Gasparetto, Andressa Mueller, Patrícia da Cunha, Líbia Aquino, Mara Elisa Rosa. Aos amigos novos: Giancarlo Caporale, Alessandra Mendes, Helena Rodrigues e Fancy Borges. Em especial, a Larissa Venâncio Monks, nova amiga que conheci nesse mestrado, aos nossos dias de estudo juntas.

Às entrevistadas, que contribuíram muito com esse trabalho.

Às escolas pelas quais passei e aos colegas com os quais convivi no magistério.

Ao CNPq que propiciou a minha bolsa integral de modo a ser possível a realização do mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação da Unisinos, por toda a acolhida.

Na medida em que tenho mais e mais clareza a respeito de minha opção, de meus sonhos, que são substantivamente políticos e adjetivamente pedagógicos, na medida em que reconheço que, enquanto educador, sou um político, também entendo melhor as razões pelas quais tenho medo [...].

Se seu sonho fosse o de preservar o *status quo*, então o que você teria a temer?

Em determinados momentos, por exemplo, você descobre que historicamente, hoje, não é possível fazer certo tipo de ação, porque a repressão cairia facilmente sobre você. Assim, é como se seu medo tivesse sido mais ou menos domesticado pela sua clareza. Você só sabe que, naquele momento, é impossível andar um quilômetro. Então você anda 800 metros! E você espera até amanhã para poder andar os outros 200 metros. Naturalmente, uma das questões mais sérias é como aprender a posição em que está o limite. Você não acha isso nos livros! Com quem você aprende a estabelecer os limites? Você aprende através da prática. Você aprende através da experiência. Você aprende sendo punido! (FREIRE, 1986, p. 39).

RESUMO

Esse trabalho explora como temática a questão do impedimento às reconduções sucessivas ao mandato de diretor de escola na rede estadual do Rio Grande do Sul. A rede educacional com dados do ano de 2015 contava com mais de 2.500 estabelecimentos de ensino existindo assim um impacto considerável sobre a eleição de diretores e a forma de alternância de poder no cargo. Buscamos compreender como foram construídos os movimentos pré-decisórios na modificação legislativa da gestão democrática no ano de 2012, tratando da recondução ao cargo de diretor. O referencial teórico metodológico é a construção da agenda pública que serviu como sustentação para a pesquisa. Essa investigação, em caráter qualitativo, contou com dados coletados em documentos e complementados por entrevistas, que foram submetidos a análise documental. Analisamos em caráter de contextualização todas as modificações da legislação desde 1995 referentes a possibilidade de recondução aos cargos de diretor. Identificamos dois atores visíveis, que atuaram no processo de modificação, sendo eles a Assembleia Legislativa do Estado e a Secretaria de Educação. Como invisíveis, tivemos os grupos de diretores contrários à mudança e o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul, o CPERS/Sindicato. Os dados demonstraram que os movimentos foram construídos com pouca participação, majoritariamente dentro da Secretaria de Educação a qual articulou com a assembleia legislativa a aprovação do projeto. Evidenciou-se que as que as escolas sinalizaram esse problema para o sindicato, contudo a participação dessa entidade não pode ser comprovada. A questão da alternância de poder nos cargos de direção denota-se como um mecanismo de experimentar democracia possivelmente evitando a utilização clientelística e patrimonialista da escola pública, além de conscientizar as comunidades escolares e a mantenedora para com o compromisso de formação de lideranças e de luta pela melhora da qualidade educacional.

Palavras-chave: Gestão democrática. Alternância de poder. Recondução. Diretor escolar. Democracia. Agenda pública.

ABSTRACT

The thematic which this work explores is the impediment to the successive reinstatement of the mandate of school's principals in the state of Rio Grande do Sul. The educational state network in the year of 2015, had more than 2.500 educational establishments. Therefore, there is considerable impact on the election of principals and in the form of power rotation in this positions. Our goal is to understand how the pre decision-making movements were build concerning the change in the legislation of the democratic management in the year of 2012 related to the reinstatement of the principals position. The methodological and theoretical reference used is public agenda building which support this research. This study, in a qualitative manner, has count on data collected and complemented by interviews, which were submitted to documentary analysis. We analyze in a basis of contextualization every alteration made in the legislation since 1995 which refers the possibility of reinstatement in the principals post. We have identified as visible actors in the process of legislation alteration, the Assembleia Legislativa of the State of Rio Grande do Sul and the Education Secretary of State. As invisible actors, we had the Cpers Union and principals 's group which were contrary about the alteration. The data show that the movements were built with little participation, mainly inside the Education State Secretary which articulated within the Assembleia Legislativa prior to the project approval. It is signalized that the schools told the union about this problem, however the union participation cannot be verified. The matter of rotation of power in the principals position denote itself as an engine of democracy experience possibly avoid the cronyism used in public schools, in addition, to aware school's community and the Education Secretary of State in the commitment of building new leaderships and for seek a better quality for our education.

Key-words: Democratic Management, Power Rotation, Reinstatement, School principal, Democracy, Agenda Building.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resultado do aprofundamento da leitura de trabalhos de interesse desta dissertação.....	18
Quadro 2 - Dimensões e conceitos para análise de conteúdo.	50
Quadro 3 - Questões para o roteiro de entrevista	51
Quadro 4 - Lista de documentos encontrados em cada instituição.	55
Quadro 5 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação. Texto promulgado ORIGINAL.....	87
Quadro 6 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação. Modificação 1.....	90
Quadro 7 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação. Modificação 2.....	93
Quadro 8 - Monitoramento do mandato dos diretores escolares desde a aprovação da Lei nº 10.576.....	96
Quadro 9 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação. Modificação 3.....	98

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Representação do modelo de múltiplos fluxos	39
Figura 2. Representação dos tipos de janelas de oportunidades.....	40
Figura 3. Visualização do site da alrs - detalhes da proposição.....	45
Figura 4. Busca avançada indicada pelo assessoramento legislativo.....	46
Figura 5. Ilustração exponencialidade e curva	78
Figura 6. Esquema de articulações da seduc para que o projeto fosse aprovado. .	113
Figura 7. Esquema de articulações com o ator invisível	116
Figura 8. Resumo da inserção da temática da recondução de diretores na agenda pública.....	129

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal de 1988
ALRS	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CPERS	Centro de Professores do Rio Grande do Sul
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
CRT	Companhia Riograndense de Telecomunicações
ED	Equipe diretiva
GGERA	Gratificação de Gestão de Estabelecimento Relativamente Autônomo
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IFRS	Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC/INEP	Ministério da Educação / Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDS	Partido Democrático Social
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Partido Progressista
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
RS	Rio Grande do Sul
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 REVISÃO DE LITERATURA – O CAMPO DE PESQUISA	17
1.2 HISTÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO RS E DOS PROFISSIONAIS EM 'SITUAÇÃO DE DIREÇÃO'	25
1.3 PROBLEMA E JUSTIFICATIVA - HIPÓTESES E PRESSUPOSTOS	30
1.4 IMPLICAÇÕES DA PESQUISADORA EM RELAÇÃO À PESQUISA	34
2 REFERENCIAL TEÓRICO- METODOLÓGICO	36
2.1 ETAPA DA DEFINIÇÃO DAS PREMISSAS DA PESQUISA E DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS	41
2.2 ETAPA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	44
3 DEMOCRACIA, A TEORIA AO ENCONTRO DA ESCOLA	57
3.1 A NÃO ALTERNÂNCIA DE PODER - A DEMOCRACIA ENCONTRA A ESCOLA	62
3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA - ENCONTROS E DESENCONTROS NAS ELEIÇÕES DE DIRETORES	71
4 DISCUSSÃO E ANÁLISE – IMPRESSÕES SOBRE O HISTÓRICO DA RECONDUÇÃO AO CARGO DE DIRETOR A PARTIR DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL	77
4.1 A LEI 10.576, DE NOVEMBRO DE 1995, A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM FOCO.	84
4.2 QUATRO ANOS DEPOIS, EXPERENCIAR A TROCA DE PODER?	87
4.3 DOIS ANOS DEPOIS, A CURVA DECRESCER	90
4.4 O INTERSTÍCIO DE 16 ANOS SEM ALTERNÂNCIA OBRIGATÓRIA DE PODER NAS ESCOLAS	95
5 DISCUSSÃO E ANÁLISE: OS ATORES E AS CONSTRUÇÕES DAS MUDANÇAS	100
5.1 OS ATORES E AS CONSTRUÇÕES DAS MUDANÇAS: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – ALRS	101
5.2 SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL	110
5.3 CENTRO DE PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CPERS	120
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	136
APÊNDICE – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE	143

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como temática a gestão democrática da escola pública e a recondução ao mandato de diretor no estado do Rio Grande do Sul. Se insere no campo de pesquisa das políticas educacionais e gestão educacional, enquanto estudo de formulação de políticas, reformas de legislações e construção de problemas políticos. O campo educacional e as visões de educação que se pretende para a sociedade estão sempre em construção, reformulação e luta por efetivação, percebidos pelas tentativas de modificações na legislação ao longo do período pesquisado, 1995 a 2012.

O embate entre mudança e conservação de ideais é, todavia, expresso por esses movimentos e desenhado nas políticas educacionais, que, enquanto campo de estudo, retratam e tornam inteligíveis processos complexos de contradições das condições históricas que implicam movimentos de ir e vir entre as forças sociais em disputa (CURY, 2002). Em outras palavras, trata-se de uma:

[...] dimensão de corpo de ideias que fundamentam expectativas e tendências relativas à ação na esfera pública. Isto nos remete a questões que se inscrevem no âmbito da sociedade política, do estado. Num sentido mais prático, quando nos referimos à política educacional, estamos tratando de ideias e de ações. E, sobretudo, de ações governamentais, reconhecendo que a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação. (VIEIRA, 2007, p.56).

Estudar as políticas educacionais e estudar a gestão educacional é muito significativo, enquanto “traduz um movimento histórico em que as pessoas exigem este novo modo de ser nas relações de poder entre governantes e governados”, (CURY, 2002, p.165). No caso deste trabalho, abordaremos a recondução de diretores na articulação com a gestão democrática e as políticas educacionais enquanto objeto de estudo, voltadas para a educação básica, que se desdobram para o foco da gestão escolar da rede estadual do Estado do Rio Grande do Sul, descrita na legislação estadual de “Gestão Democrática”.

Neste primeiro momento introdutório, faremos uma exposição dos trabalhos encontrados na revisão de literatura, que proporcionaram um conhecimento do campo no qual esse trabalho também está inserido. Além disso, relataremos o histórico das legislações sobre a gestão democrática do ensino público no Rio

Grande do Sul, com o importante contexto governamental da época. Em seguida, concluiremos com as implicações da pesquisa para a pesquisadora e, para finalizar, destacaremos como se deu a arquitetura organizacional deste trabalho.

A atual Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988 (CF), além de caracterizar a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, no artigo 206, na seção da educação, declara que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; [...]”. (BRASIL, 1988). Por sua vez, em 1996, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que define, no seu artigo 14, que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades [...]”. (BRASIL, 1996).

As duas legislações supracitadas definem a Gestão Democrática como premissas do ensino público brasileiro. Porém, postergam a regulamentação da mesma, respeitando o pacto federativo, para que os sistemas federal, estadual e municipal construam regulamentações específicas para as suas redes educacionais. Desta forma, os entendimentos construídos pelas localidades precisam estar concernentes aos princípios referidos e, ainda, consonantes ao mesmo artigo 14 da LDBEN, nos parágrafos primeiro e segundo, que indicam: “1: Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; 2: Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, (BRASIL, 1996).

No debate atual em educação sobre a gestão democrática, salientamos o 2º Plano Nacional de Educação (PNE)¹, Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, seguindo até 2024. Nessa legislação, constam metas estabelecidas e, para a efetivação delas, estratégias para os anos vindouros, em matéria de educação no país. Atentemos para a meta 19, que trata da gestão democrática do ensino público:

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

¹ O Plano Nacional de Educação que tratamos no corpo do texto é o segundo em vigor no Brasil. Primeiro decênio aconteceu de 2001-2009 e o segundo decênio se compreende de 2014-2024.

O PNE deste decênio tem um efeito proliferador sobre as políticas em todo o território, ou seja, a partir dele, os entes federados devem adequar os seus planos de educação. A estratégia 19.1, que compõe a meta 19 do Plano, explicita a necessidade de “priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, [...]”, além de “[...] definir para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar”, (BRASIL, 2014). Assim, o PNE indica o fortalecimento do exercício da gestão democrática em nível nacional, bem como cita que a comunidade escolar deve participar da nomeação dos diretores de escola. O conceito de gestão democrática explicitado nas legislações situa-se no:

[...] campo das disputas por um projeto articulador da democratização das relações internas da escola e da socialização do conhecimento como utopia da educação escolar que objetiva ampliar a participação de todos os membros da comunidade escolar na efetivação dos direitos à educação de qualidade para todos os alunos. (FEIGES, 2013, p.46).

Assim, os desdobramentos da gestão democrática, tanto em nível federal como em níveis estaduais e municipais, quando trazem os princípios democráticos de gestão das escolas, pressupõem a participação das comunidades em conselhos de gestão e na construção dos planos pedagógicos. A garantia de assento da comunidade escolar, pais, alunos, professores e funcionários em conselhos gestores nas escolas inaugura uma nova forma de se fazer gestão, pois sedimenta a defesa da pluralidade de ideias advindas de construções coletivas. Em relação a isso, há a tendência de estruturas rígidas, centralizadas e hierárquicas, que estão presentes nos modelos como o tecnicista e o gerencialista, definindo estritamente a função de cada funcionário nas instituições públicas e visando basicamente transplantar esquemas de correntes da área da administração para quaisquer organizações, não importando a sua função final. (ABRÚCIO, 1999 apud AMARAL, 2006).

Albuquerque (2011) retrata o percurso de constituição da gestão democrática e a luta pela incorporação de uma prática de gestão que garanta o direito à participação como constituinte do direito à educação, além de alternativa a uma lógica utilitarista e pragmática, de uma educação voltada às demandas da produção, mais visualizadas nas décadas de 1970 e 1980:

Assim, assume-se a gestão democrática da educação como parte do direito à educação e ao mesmo tempo como um elemento constitutivo desse direito, o que implica compreender a democratização do acesso e permanência à educação também com relações próximas à democratização da gestão escolar. E para que se realize, necessita, conforme estudo de DOURADO (2003), da instituição de canais democráticos que garantam a efetiva participação e aprendizado do jogo democrático e do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e as práticas educativas. (ALBUQUERQUE, 2011, p.37).

O avanço deste percurso democrático embasa as construções dos planos políticos pedagógicos, pelos segmentos que compõem a escola e expressam um ideal de perfil de estudante e de cidadão que se tem a intencionalidade de formar, traçando estratégias para essa efetivação. Possibilita, também, constituir o conselho escolar enquanto estratégia de gestão, pois exprime um processo de caráter democrático, consolidando tentativas de romper com uma hierarquia centrada na figura do diretor.

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando um espaço acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos, como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento das decisões tomadas pela maioria e que não falte, contudo, o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade. O gosto da pergunta, da crítica, do debate. O gosto do respeito à coisa pública que entre nós vem sendo tratada como privada, mas como coisa privada que se despreza. (FREIRE, 1995, p.91).

Como muito bem relata Paulo Freire, a escola, enquanto um dos ambientes de processo de socialização mais importantes da vida dos indivíduos, necessita ser um local com gosto democrático, que seja aprazível ao debate e à crítica, sendo também acolhedor à participação.

Até aqui, está impressa de maneira sucinta uma fotografia do que se conseguiu extrair das lutas sociais pela democratização da educação pública e de sua gestão, expressas na legislação educacional. A temática mais ampla deste projeto de dissertação é, então, a gestão democrática da educação pública tendo como recorte a Lei da Gestão Democrática do ensino público do Estado do Rio Grande do Sul, datada de 1995. Para tal, a pesquisa centra-se nos movimentos políticos anteriores à modificação dessa legislação, ocorrida no ano de 2012, especificamente da eleição de diretores e do impedimento da recondução desse profissional ao mesmo mandato.

1.1 REVISÃO DE LITERATURA – O CAMPO DE PESQUISA

A revisão de literatura ajuda a situar nossa pesquisa numa produção de conhecimentos já sistematizada e inicia-se pelo mapeamento de pesquisas (artigos, teses e dissertações) relacionadas com a temática, pela busca em portais e também pela leitura dos títulos e resumos. Na sequência, selecionados os textos e pesquisas que mais se aproximam à proposta do trabalho, foi possível visualizar abordagens teórico-metodológicas que decidimos utilizar na construção de nosso texto, bem como a definição de abordagens concorrentes e suas aplicabilidades.

Desta forma, também nos inserimos no campo de continuidade dos estudos, identificando problemas similares com os que estamos envolvidos ou até mesmo analisando quais caminhos, metodológicos os pesquisadores utilizaram, contribuindo decisivamente para alinharmos as premissas da pesquisa ora apresentada.

A pesquisa foi realizada em três portais *online* disponíveis na internet, a saber: o IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia); o portal de periódicos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que fornece ao pesquisador a possibilidade de consultar teses e dissertações; e o site da RBPAE (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação). Utilizamos os descritores: gestão democrática, alternância de poder, recondução, eleição de diretores, com filtro, somente no IBICT de 6 anos de intervalo.

Posteriormente, de acordo com as necessidades apresentadas pelo próprio desenvolvimento de nosso trabalho, mais alguns artigos e duas dissertações foram acrescentadas. Não explicitaremos detalhadamente todos esses textos no capítulo introdutório, mas alguns são muito importantes para a contextualização e também para a justificativa da pesquisa, pois realmente demarcam o que já foi dito sobre a questão da eleição e dos gestores escolares no Brasil. Os demais trabalhos de suporte estarão incorporados nos capítulos que se seguem a este.

Quadro 1 - Resultado do aprofundamento da leitura de trabalhos de interesse desta dissertação

Resultado final para leitura e categorização dos temas de interesse:	
Teses:	3 teses
Dissertação:	1 dissertação
Artigos na RBP AE e portal da CAPES	9 artigos (8 da RBP AE e 1 do portal da CAPES)
Trabalhos indicados pela banca de qualificação	
Dissertações:	FINATTI (2006); CASTELLI (2010).
Artigos em periódicos:	WERLE (2008); PARO (1996).

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

De acordo com a revisão de literatura realizada, pontua-se a relevância de tal investigação, pois apesar de muito se ter pesquisado e falado sobre a gestão democrática (MAIA; MANFIO, 2010; MARTINS; SILVA, 2010; SOUZA, 2006), a realidade das escolas e sistemas ainda está distante das efetivações necessárias para experimentar a gestão democrática. Contudo, a maior parte das referências encontradas, como Feiges (2013) sobre a questão dos diretores de escola se mostram no sentido de oposição ao provimento do cargo por indicação política, consolidando a importância da eleição que, mesmo não sendo a única ferramenta para o caminho em busca da gestão democrática das escolas públicas, mostra-se ferramenta indispensável para a sua efetivação. Todavia, as construções dos caminhos que podem levar a uma maior prática de democracia na escola levam um grande tempo para se concretizar e serem assimilados pelos agentes. A eleição de diretores enquanto um desses mecanismos de participação democrática, depois de efetivada, não foi constituída a ideia inerente de troca de poder nesses cargos. Assim o processo eleitoral que funcionaria como indutor de participação da comunidade escolar abriu espaço para perpetuação de pessoas nos cargos de direção escolar.

Através de pesquisa e busca de artigos que visam fazer uma meta-pesquisa, ou seja, que se debruçam na averiguação de campo sobre o assunto aqui determinado e focado, encontramos Martins e Silva (2010), que fizeram um levantamento no banco

de dados da CAPES. Encontraram 406 trabalhos relacionados ao assunto, sendo 84% deles dissertações de mestrado, 2% tratavam de dissertações de mestrado profissionalizante e 14% diziam respeito a teses de doutoramento, com a origem dos trabalhos discentes partindo majoritariamente da região Sudeste.

Conseguimos inferir, a partir dessas autoras, a qual lugar nossa pesquisa poderia se filiar, que seria nos programas e projetos governamentais e não governamentais. São esses os estudos que se dedicam a minuciar a legislação de políticas públicas educacionais em diversos âmbitos, também quando balizam as regras para provimento do cargo de diretor nas redes educacionais.

Seria preciso levar em consideração, antes de mais nada, que – submetidas ao escopo normativo – as escolas acabam por configurar um campo de disputas expressas e dissimuladas e, como em qualquer outra organização, as pessoas e os grupos reúnem-se em torno de interesses imediatos ou que se podem materializar em curto prazo de tempo, particularmente quando diretrizes legais de mudanças são preconizadas pelos órgãos centrais. (MARTINS e SILVA, 2010, p. 439).

Fica claro, então, que é necessário ampliar a compreensão de aspectos que possam interferir nas políticas educacionais. Assim, deve-se ter em vista o aprofundamento e às análises das “tensões constituídas entre a formulação da agenda de governo para a área e o que se materializa no âmbito das redes de escolas” (idem, p. 435).

Souza (2006) realiza também uma pesquisa sobre a produção científica acerca da gestão escolar no Brasil, nos bancos de dados da ANPED, CAPES e em um projeto de pesquisa da PUC-SP. Foram encontradas 183 produções no total e, dos registros feitos, os trabalhos sobre gestão democrática respondem por mais de 31%, seguida pelo item da direção escolar. Em números, a gestão democrática conta com 58 trabalhos e a direção escolar soma 57 trabalhos (SOUZA, 2006. p.16).

O autor atenta para o fato de que muitos trabalhos estejam “olhando a gestão como um fim em si mesma e menos como ferramenta a serviço da organização e desenvolvimento do trabalho pedagógico”, além de destacar que alguns trabalhos estão voltados para a “ênfase um tanto normativa, ou seja, tratam de demonstrar como a escola - e a gestão – devem se organizar para a efetivação da democracia no cotidiano” (SOUZA, 2006, p. 18 e p. 26).

Nessas duas referências, primeiramente é mencionada a intenção mais fundamental que temos nesta dissertação, que é a tentativa de entender qual é o

campo de disputas que permeia o caso da alternância do cargo de diretor. Assim, é interessante inquirir se o movimento provém da materialização das problemáticas nas escolas, se ele advém das instituições governamentais e seus atores associados ou, mais que isso, se é uma combinação de tal conjunto.

Posteriormente a isso, também considerar a importância de destacarmos que ela não deve ser entendida simplesmente como o mais importante item do conjunto, ou seja, que deveríamos estudar a gestão por ela mesma, pois, mais que isso, ela deve ser entendida como uma necessidade para a efetivação da melhoria da qualidade da educação como um todo. Partimos então da premissa de que a escola, para efetivar os seus fins educacionais, quanto mais experimentar internamente a democracia, mais educação democrática proporcionará aos agentes dessa experiência.

Em um exemplo da produção bibliográfica nacional disponível sobre gestão escolar, a pesquisa de Maia e Manfio (2010) aponta a principal razão em torno dos debates no campo educacional, que é a melhoria da qualidade do ensino. Que por sua vez, se conecta com a função do diretor enquanto agente para que os processos pedagógicos de ensino aprendido e de envolvimento da comunidade se desenvolvam dentro da escola.

Maia e Manfio (2010) quando analisam as publicações sobre gestão escolar as dividem em três períodos temporais: de 1990 até 1995, de 1996 até 2000 e de 2001 até 2005 e também elaboram quatro categorias para o provimento do cargo, conforme elencamos a seguir: a) nomeação, b) concurso público, c) eleição e d) esquema misto.

O campo da gestão escolar e ainda democrática centra-se “na especificidade da administração escolar, ou seja, desvinculá-la da administração empresarial ou a mudança paradigmática na administração escolar” (MAIA; MANFIO, 2010, p. 478).

Numa sumarização, é dito que a grande maioria das publicações do período “estabelece uma relação estreita entre a forma de provimento do cargo do gestor, a democratização da gestão e a qualidade de ensino, defendendo a eleição para diretores”, (idem, p. 492). Deste artigo, retiramos importante contribuição para podermos trabalhar o nosso capítulo no específico caso do Rio Grande do Sul:

O processo de escolha democrática de diretores escolares foi iniciado na década de 1960 no Rio Grande do Sul, com a eleição para dirigentes baseada em listas tríplexes”. (MAIA; MANFIO, 2010 apud GADOTTI; ROMÃO, 1997, p. 479).

Com esse excerto do texto, viemos a confirmar em mais essa fonte uma marca de antiguidade no processo de eleição no Estado do Rio Grande do Sul e a importância de entendermos os movimentos históricos sobre esse campo de disputas, que é a eleição de diretores. Outra vertente observada na revisão inicial é a questão da gestão escolar enquanto incorporação de legado de tempos não democráticos no Brasil, além da herança do patrimonialismo e do clientelismo.

Souza e Tavares (2014) focam seu estudo no conceito de tecnocracia, que seria “o domínio centrado em uma concepção técnica de diretor escolar”, advindo das teorias de administração, que foram transplantadas para instituições como a escola. Neste conceito, explicita-se que a teoria do capital humano foi um pilar de sustentação para contribuir com a reforma proposta pelos governantes para modernizar a administração pública no contexto da ditadura militar. Os autores acreditam que houve esforços no sentido de formar um profissional hierárquico, que regeria a escola numa prática de ordens de cima para baixo e provido de senso burocrático forte.

[...] na objetividade deste projeto para o desenvolvimento do país, na sua instrumentalidade e na sua execução, sendo que esta parte de uma racionalidade que colocará o planejamento no centro de toda a ação política educacional, a partir de uma perspectiva técnica, econômica e economicista, própria da teoria que sustenta o modelo. (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 273).

As consequências desse modelo vislumbrado no período promoveram um discurso no qual o diretor teria que ter função técnico-administrativa, ou seja, teria que ter formação especial para tal. Também no nosso entendimento, a burocracia no modelo Weberiano não é o que aconteceu no Brasil. Aqui, de acordo com os autores, a burocracia moldou-se a estruturas únicas, criando a “personificação do poder [...] dificultando a ideia de impessoalidade do poder [...]” (idem, p. 279).

Outro trabalho que trata das práticas não democráticas na função de gestor escolar é de Esquinsani (2013), o qual tem o caráter de apresentar alguns resultados parciais de uma pesquisa desenvolvida em uma rede municipal do Estado do Rio Grande do Sul, que se deu de 1990 a 2012, incluindo 32 escolas. A autora pontua que “a presença de uma gestão comprometida com práticas patrimonialistas seria um indicador palpável da precarização da qualidade da educação dentro da unidade educativa”, pois “pode comprometer o rendimento escolar ao adotar práticas onde a equipe gestora, ante a uma série de demandas, não consegue conduzir adequadamente – com objetividade, dinamismo, razoabilidade e coerência os

processos pedagógicos que se instalam dentro da escola” (ESQUINSANI, 2013, p. 104).

É feito um mapeamento das escolas da rede, nas quais há 20 anos existia a possibilidade do pleito eleitoral para diretor. Em seguida, é relatada a tipificação de três vertentes: a) escolas onde houve alteração significativa da equipe no período estudado, b) escolas onde o gestor deixou em seu lugar – por ocasião de aposentadoria – o seu vice-diretor ou o coordenador pedagógico e c) escolas onde o diretor tem sido reeleito de maneira sucessiva há algum tempo. A autora sumariza qual seria a preocupação de seu pensamento no seguinte excerto:

[...] uma gestão embasada em pressupostos de origem patrimonialista, estaria comprometida com nomes, cargos e atitudes de autolegitimação, em detrimento de qualquer compromisso com projetos de escola. Tal compromisso patrimonialista pode levar o gestor a tornar-se refém das vontades individuais dos seus apoiadores, algumas vezes amarrando por vantagens veladas; ou ainda simples e voluntariamente comprometido com amigos e afilhados da campanha passada. [...]. A unidade educativa passa a ser „propriedade” do diretor e, tal qual um senhorio, atribui diferentes papéis aos inquilinos do seu imóvel. (ESQUINSANI, 2013, p. 110).

Com esses dois trabalhos, conseguimos perceber uma historicidade explicativa sobre a questão da dificuldade de administrar a escola democraticamente, a centralidade na figura do diretor mesmo em situação de gestão democrática pode acarretar na construção de bolsões de poderes locais e distribuição de benesses ou uma espécie de patrimonialismo burocrático moderno. Se isso é percebido e acontece no setor público, torna-se motivo de preocupação, principalmente para a gestão escolar, pois é uma problemática perigosa, no sentido de “provocar e facilitar a reconstrução de conhecimentos, atitudes e formas de conduta que os (as) alunos (as) assimilam direta e indiretamente nas práticas sociais de sua vida anterior e paralela à escola” (ESQUINSANI, 2010 apud GOMÉZ, 2000, p. 25).

Seguindo neste mesmo sentido, o estudo de Oliveira (2002) se refere a uma pesquisa da Associação Nacional de Política e Administração Escolar, a ANPAE, que fez um estudo com 53 Secretarias de Educação, para saber dos diferentes métodos de provimentos do cargo de diretor. A grande maioria das Secretarias pesquisadas (80%) exige que o futuro diretor tenha experiência docente, ou seja, na maior parte dos casos, o gestor é um professor que ocupa o cargo de gestor.

No texto, a autora referencia, além da pesquisa promovida pela ANPAE, outros autores que fizeram pesquisas ou escreveram sobre o tema, que são: ALVES;

OLIVEIRA, 2001; DOURADO; COSTA; 1998; MENDONÇA, 1998; PARO, 1994; TEIXEIRA, 2000, a partir dos quais, ela sistematiza algumas problemáticas desenvolvidas por esses pesquisadores:

[...] há uma referência constante a práticas clientelísticas de negociatas nas campanhas para a eleição, que terminam por perturbar bastante a vida escolar. [...] documentos e relatos indicam o uso de artifícios na condução do processo em diferentes escolas [...]. São apontados como exemplos a presença de mágoas, insatisfações, incompreensões em membros da equipe escolar, atitudes clientelísticas, deslealdades objetivando derrotar o adversário. [...] disputas acirradas com campanhas mercantilistas, composições e articulações muitas vezes inconciliáveis, esquecimento das promessas após a vitória eleitoral. [...] A participação circunscreve-se ao momento eleitoral, não existindo mecanismos instituintes concretos [...]. (Opus citatum, 2002).

É manifesto durante o texto que, quando são pesquisados os processos de eleição, podem aparecer questões de disputas por hegemonia e espaço não conectadas com projetos pedagógicos, mas com indivíduos, prejudicando, desta maneira, a efetivação da gestão democrática. Outra questão pontuada é a cultura escolar, que seguiria paralelamente à “cultura social de referência” das pessoas que frequentam a vida escolar, ou seja, a cultura escolar de não participação e de todas essas problemáticas citadas acima seria também um reflexo da sociedade. Todavia, quando pensamos na instituição “escola”, devemos sempre levar em conta o paradigma do “público como interesse público”, no sentido de conjugar esforços e termos olhares atentos contra as práticas clientelísticas, que podem acontecer antes das eleições e posteriormente a elas (OLIVEIRA, 2002).

A tese de Albuquerque (2011), defendida na Universidade de Brasília, trata de analisar o processo de institucionalização constitucional da gestão democrática desde 1988 até 2007. É explicitado que, mesmo que a burocracia aplicada às relações de estado tenha vindo para eliminar relações como as acima citadas, houve um hibridismo no caso brasileiro, um modelo de burocracia patrimonial.

Dessa forma, com a consideração da raiz patrimonialista na administração pública brasileira, pode-se indagar, no subcampo da gestão do ensino público, como a gestão democrática da educação convive com as formas tradicionais de educação escolar. Havia muita resistência aos processos de democratização de gestão educacional, em decorrência de haver existido práticas de delegação de poder compreendida como prebenda e a posse de cargos públicos, como patrimônio pessoal. Assim, essa raiz patrimonialista influencia a maneira de pensar e fazer política educacional no campo da gestão em constantes disputas com os processos de democratização da escola e dos sistemas de ensino públicos. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 47).

Em uma análise de planos de ação de gestores de escolas estaduais da capital do Estado do Paraná, Feiges (2013) fez uma conexão dos conteúdos dos planos com a ideia de gerencialismo, que também caminha na mesma esteira das reformas do Estado, herança tecnocrática, modelo empresarial e, ainda, pela identificação partidária dos que estavam no governo na época mais aprofundada, ilustrados na figura do governador Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, de acordo com a autora, seria identificado com o ideário neoliberal. A autora também chama a atenção para a armadilha da participação:

A ênfase atribuída à eleição de diretores e ao seu papel como gestor de políticas de resultados reduz a concepção de gestão democrática ao funcionamento regimental das instâncias democráticas da escola, construindo o caráter técnico-burocrático gerencialista da função do diretor, distanciando-o da função eminentemente pedagógica da escola (FEIGES, 2013).

Então, é imprescindível observarmos o caráter da gestão escolar, para que entendamos que essa não tem tanto mais de administração do que de caráter pedagógico, pois a escola é uma comunidade a gerir, mas tem suas especificidades enquanto um fim diferenciado, cujo o foco está nas relações de ensino e aprendizado. Talvez os professores ocupantes de função de direção, de alguma maneira, não se entendem como contribuintes temporários para um projeto de educação, assumindo vícios históricos dos cargos burocráticos, os quais ainda estão caminhando para a democratização e a transparência das relações. Desta maneira, “carecemos mais de diretores educadores, [...] em outras palavras, aquele que diz entender de administração, mas não de educação, não pode administrá-la” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 279).

As relações do cargo de gestor escolar com interesses patrimonialistas e clientelísticos, em contraposição com o ideal democrático de abrangência de coletivo e de participação, formam um dos grandes marcadores de toda a pesquisa de revisão de literatura que explicitamos nesta introdução, também em caráter de justificativa e problematização do nosso estudo.

1.2 HISTÓRICO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO RS E DOS PROFISSIONAIS EM 'SITUAÇÃO DE DIREÇÃO'.

Entendemos que essa legislação, a nível estadual, é fruto de disputas previamente travadas por diferentes interesses conflitantes. Contudo, a legislação promulgada é um consenso possível e, nesse caso, responde, de alguma forma, às manifestações dos anseios dos educadores desde 1970, corporificadas nas décadas seguintes (VIEIRA, 2007). No campo de debates sobre a gestão democrática da educação, insere-se a discussão que trata do cargo de diretor escolar, aliada à maneira de provimento do mesmo, sendo uma delas a eleição (DOURADO, 1998; SOUZA, 2006).

Assim, entendemos que o estudo é de ordem política, da gestão escolar dentro do campo das políticas educacionais (MARTINS; SILVA, 2010). É esse o objeto da investigação, que intenciona problematizar os casos de recondução sucessiva de mandatos de um mesmo profissional nos cargos de diretor e vice-diretor. Quando nos referimos a “profissional”, tratamos de professores e também de servidores de escola. De 1995 até 2001, a legislação somente permitia que membros do magistério pudessem concorrer. A partir de uma modificação, ocorrida em 2001, os servidores que possuíssem curso superior na área da Educação também estariam aptos a disputarem a eleição.

Contudo, no Estado do Rio Grande do Sul, majoritariamente os diretores são professores. Assim, esses profissionais predominantemente são professores em *situação de direção*. Pontuamos tal questão, pois não existe uma carreira de diretor e queremos salientar que defendemos que a gestão da escola seja uma experiência dentro da carreira de professor/servidor, não um cargo vitalício, não um cargo diferenciado de sentido democrático e contrariando muitas vezes o caráter pedagógico e público inerente a essa posição. No decorrer do trabalho, iremos nos referir ao cargo como “Diretor de Escola” com a ressalva que, no Estado do RS, somos todos professores.

Os movimentos da sociedade, com constantes disputas por hegemonias de visões, são corporificados em sindicatos, grupos de interesse e agentes do governo. Tais movimentos culminaram com uma modificação na legislação da gestão democrática do Estado do RS, no ano de 2012. Ressaltamos que alterações nas legislações impactam a rede educacional e são o resultado de novos ou recorrentes

pensares sobre o passado, visualização de dificuldades, de problemas presentes e, também, um vislumbrar de futuro com possíveis soluções. A legislação, nesse sentido, denominamos como “campo de disputas”.

O momento anterior à modificação de uma legislação pode ser nomeado de “movimentos pré-decisórios”, ou seja, é a tessitura de uma problemática para que ela seja passível de solução pela esfera pública, mais bem nomeado de construção de agenda pública – *agenda setting*. (KINGDON, 1995). Para a formulação da problematização, faremos uma breve retrospectiva da eleição de diretores no Estado do Rio Grande do Sul, com vistas a contextualizar a conjuntura histórica na qual a lei de 1995 foi criada.

Segundo MAIA; MANFIO (2010 apud GADOTTI; ROMÃO, 2007), “o processo de escolha democrática de diretores escolares foi iniciado na década de 1960 no Rio Grande do Sul, com eleição para dirigentes baseada em listas tríplexes”. De acordo com Castro e Werle (1991), tendo como referência a pesquisa de Holmesland *et al* (1989)², a eleição de diretores no Rio Grande do Sul teria ocorrido nos anos de 1985 e 1988. Segundo as autoras, a eleição “parece ter mobilizado grupos e posições dentro da escola de uma maneira mais intensa que nos outros estados, pois nestes, a eleição de diretores não foi a primeira experiência na época que foi realizada a pesquisa”. Assim sendo, faltam evidências para, pelo exposto nos dois trabalhos encontrados acima, considerar o RS como o Estado que teria iniciado o movimento para eleição de diretores, antes mesmo da constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, pois os dois trabalhos encontrados acima tem informações diferentes.

O primeiro governador eleito por votação direta foi Jair Soares, no ano de 1985, num período de reabertura política e de redemocratização, sendo esse do atual PP (Partido Progressista), antigo PDS (Partido Democrático Social) que, por sua vez, era originário da ARENA, apoiadores da ditadura civil-militar no país.

Neste governo, foi promulgada a Lei nº 8.025, de 14 de agosto de 1985, que tinha quinze artigos e estabelecia normas para a escolha de diretores e vice-diretores das escolas estaduais. O diretor das escolas estaduais era designado pelo Secretário da Educação, por meio de lista tríplex, votada anteriormente pela comunidade

² Pesquisa também feita com diretores eleitos dos estados do Paraná e Santa Catarina, de 1987 a 1988. Holmesland et al. (1989).

escolar, permitindo apenas uma recondução, como cita o: “artigo 7º - O período de administração do diretor será de três (3) anos, a contar de 15 de dezembro do ano da eleição, sendo-lhe admitido participar do processo eleitoral para o período imediatamente consecutivo” (RIO GRANDE DO SUL, 1985). Assim, podemos inferir vanguarda frente ao contexto nacional da época, na criação de dispositivo que impedia as reconduções do mandato do mesmo diretor para o mesmo cargo. Observamos, aqui, quão antiga é a ideia, pela sua presença na legislação.

Então, a “conta do mandato” seria do triênio 1986 até 1988, podendo concorrer para mais um triênio, de 1989 até 1991. Poderia se candidatar todo o membro do magistério que tivesse três anos de docência e/ou portador de habilitação específica em administração escolar. Ele deveria entregar um *curriculum vitae* e também uma síntese do programa de trabalho que pretendia executar na escola. O cargo de vice-diretor era indicado pelo diretor e, havendo escolas criadas depois da promulgação da lei, o diretor era designado pelo Secretário, sem o processo de eleição. (RIO GRANDE DO SUL, 1985).

A partir de 1987, é eleito para o governo do Estado o senhor Pedro Simon, do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que deixou o cargo para concorrer a uma vaga no Senado. Então, seu vice, o senhor Sinval Guazelli, assume o governo para terminar o mandato. Nesse período, é promulgada a Lei nº 9.233, de 13 de fevereiro de 1991, com 31 artigos, segundo a qual os cargos de diretor e vice-diretor deveriam ser providos através de eleição direta por chapas. Nesse momento, não era mais mencionado a designação final pelo Secretário da Educação, além de que, o vice-diretor não era mais indicado pelo diretor. Poderiam se candidatar ao cargo de diretor e vice-diretor todos os membros do magistério com três anos de docência, pedagogia com habilitação em administração escolar ou habilitação superior na área de Educação. Sobre a recondução ao cargo, cita-se no:

Artigo 20 - O período de administração do diretor e do(s) vice-diretor(es) será de 3 (três) anos e a posse ocorrerá ao final do ano letivo, em data a ser marcada pela Secretaria de Educação.

Parágrafo 1º - Será permitida apenas uma recondução para mandato imediatamente posterior.

Parágrafo 2º - Aos atuais diretores eleitos também se aplica o disposto no parágrafo anterior”. (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

O ano de 1991 foi crucial para a alternância do cargo, pois nota-se que essa questão foi corroborada pelo parágrafo segundo supracitado, fazendo-se cumprir a

herança da legislação anterior e, para que não houvesse dúvidas, se os que estariam sendo eleitos em 1991 deveriam ou não se submeter ao artigo vigésimo. Ainda em 1991, no mesmo dia da legislação referida, instituía-se a Lei nº 9.232, com 28 artigos, lei que tratava exclusivamente dos conselhos escolares.

A partir de então, com uma regulamentação própria, temos indicativos de transformar as gestões das escolas em ambientes mais democráticos, tendo os conselhos normatizados em caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, enquanto órgão máximo de discussão e decisão em nível de escola. Assim, tenciona-se para a transparência, participação e fiscalização da questão financeira e administrativa da escola (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

Em 1995, é eleito para o governo do Estado o senhor Antônio Britto, do PMDB. Essas duas leis de 1991 explicitadas acima, tiveram revogação completa, com a aprovação da Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, com um total de 111 artigos. Pontua-se que, depois de 1995, essa legislação teve três modificações em seus artigos sobre eleição de diretores, nos anos de 1999, 2001 e 2012.

A última modificação no ano de 2012, então, é o foco central da pesquisa, por estar mais recente no tempo histórico e também por que a pesquisadora era professora da rede estadual à época e presenciou uma eleição para diretor a qual ocasionou os primeiros questionamentos acerca do debate da não alternância de poder nas direções de escola.

Retratamos, aqui, uma tentativa de mudança em 2015, a qual foi votada e aprovada na Assembleia Legislativa do RS (ALRS). Entretanto, seu completo teor foi revogado, por uma ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado (TJRS). A referida modificação estava partindo de um Projeto de Lei (PL nº 169/2015), de iniciativa do legislativo. Todavia, a gerência dos cargos da administração indireta (incluindo diretor de escola) é exclusiva de competência do chefe do poder executivo (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A questão da eleição de diretores, como se pode observar nesse sucinto histórico, é datada, com fonte em legislação, desde 1985. No ano de 1995, as escolas são denominadas “órgãos da administração indireta do poder executivo” e, assim, os cargos de direção estariam subordinados ao governador, ocorrendo, na verdade, uma indicação pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino, mediante votação direta. Contudo, o conceito de “eleição” enquanto vocábulo carrega importante significado. O jogo democrático apresenta uma realidade normativa, que é

a indicação, mas o processo de eleição reflete no imaginário da comunidade escolar e acrescenta valor substancial à ideia de sociedade mais participativa, sendo um dos pilares da busca pela efetivação da gestão democrática da educação.

As condições para a designação eram participação e aprovação em curso de qualificação para a função de diretores, além da necessidade de se possuir o curso em Pedagogia com habilitação em administração e/ou qualquer habilitação superior na área de Educação. Desta vez, enquanto inovação, o sujeito deveria apresentar e defender o plano de ação de metas para a escola frente à comunidade escolar, (RIO GRANDE DO SUL, 1995).

As inquietações que surgem são quanto à problemática da recondução ao mandato do diretor ou a alternância de poder nesse cargo. Buscamos compreender como e o porquê desses movimentos, ora em direção de barrar as reeleições contínuas, ora em sentido de liberar essa premissa, acontecerem na legislação e também queremos entender quais são as visões de gestão democrática que os atores envolvidos nesses processos de modificação de legislação possuem. Após essa explanação sobre o tema, após uma caracterização do contexto da pesquisa e a problematização do objeto, brevemente descreveremos alguns aspectos da Rede Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, que se constitui no campo empírico da investigação.

De acordo com dados retirados do Censo Escolar 2015 do MEC/INEP e publicados no site da secretaria da educação, a rede conta com 48.758 professores em sala de aula, e 973.020 matrículas de estudantes e 2.571 escolas tanto em zonas urbanas quanto em zonas rurais, para modalidades do ensino da Educação Básica como Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional etc. Um exemplo para dimensionarmos a rede é o município de Porto Alegre com suas 134.528 matrículas. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Na cidade de Porto Alegre, situa-se a sede da Secretaria da Educação e a primeira Coordenadoria, sendo que, em todo o Estado, contamos com 30 Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), que se colocam como uma maneira de descentralizar os processos de gestão de pessoal, recursos financeiros, encontros pedagógicos institucionais e estar mais perto das escolas, para auxiliá-las com a gestão, funcionando como uma representação da Secretaria na área de sua jurisdição. (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Assim podemos exemplificar as dimensões da rede estadual e conseguimos perceber o quanto a lei que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público, pode impactar e atuar como indutora de ações dos agentes públicos e na vida das comunidades escolares. Com esse retrato da rede estadual, acentuamos a importância de se debater e refletir acerca da intenção de mudar ou criar uma nova legislação.

1.3 PROBLEMA E JUSTIFICATIVA - HIPÓTESES E PRESSUPOSTOS

Reforçamos que esse trabalho tem como objeto a problematização dos movimentos anteriores à modificação da legislação da gestão democrática, na questão da recondução sucessiva ao cargo de diretor, ocorrida no ano de 2012. Para tal, trabalhamos neste texto com os movimentos políticos, advindos dos atores que participaram para que as mudanças na legislação ocorressem.

Configura-se, a partir disto, o problema de pesquisa, que busca responder à seguinte questão: quais foram as motivações e como foram construídos os movimentos institucionais que levaram à modificação da legislação da eleição de diretores das escolas públicas estaduais do RS, no ano de 2012, especificamente na possibilidade de recondução sucessiva aos mandatos?

Esse problema de pesquisa é resultado do incômodo e da inquietação da pesquisadora na experiência docente e também enquanto estudante, relacionados a políticas educacionais, provocados pela experiência na especialização em gestão educacional. O ano de 2012 seria marcado por eleições e, por isso, houve certa divulgação nas escolas. Contudo, o processo não se efetivou e, assim, o problema da recondução ficou explícito, causando indignação em membros do magistério e também curiosidade acadêmica, no sentido de se entender e compreender esses movimentos históricos.

Entende-se, aqui, que tratar de gestão democrática não é somente pensar em eleições de dirigentes escolares, mas sim considerar um apanhado de fatores que contribuem para a expansão democratizante. Scheibel (2002) categoriza o *processo de (des)centralização do ensino e gestão democrática no Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1980 a 1996*, descrevendo os seguintes indicativos, além da eleição direta na composição de uma gestão democrática: planejamento participativo das políticas para a educação nos planos de educação; composição dos conselhos

estaduais e municipais de educação, agregando um coletivo plural; implantação de planos de carreira dos professores para a valorização do magistério; transferência de verbas para as escolas, possibilitando todas as questões de autonomia financeira no espaço local, além da criação de conselhos escolares.

Acrescentando a essa lista, Castelli (2010), que intitula seu trabalho de “*Gestar a escola pública no Rio Grande do sul: Interfaces entre a legislação e a prática*”, relata que, para tratar de gestão democrática, devemos abranger desde a gestão democrática do ensino público, a autonomia da gestão administrativa, a questão dos diretores e vice-diretores, os órgãos colegiados, a gestão financeira e a gestão pedagógica dentro da escola, ou seja, existe um conjunto de questões que, juntas, caminham na direção da efetivação do conceito.

O ano de 2012 então, se consistia na terceira vez que a legislação era modificada no específico das eleições de diretores. No primeiro ano de mestrado, em 2015, houve outra tentativa. Assim, configura-se como hipótese que o consenso do possível sobre o tema da recondução de diretores é volúvel e que os movimentos históricos tendem a se repetir, devido a tantas mudanças e/ou tentativas feitas na legislação. Assim, se conseguirmos compreender o fio condutor dos interesses em jogo, poderemos colaborar de alguma maneira na compreensão sobre o tema, além de contribuir no caso da previsibilidade deste assunto voltar a se repetir.

A eleição de diretores aponta a tendência de ação que consolidaria, no espaço da escola, todos os avanços sociais em relação ao contexto de democratização pelo qual vem passando a escola pública. (ESQUINSANI, 2013, p. 105).

A eleição de diretores e a gestão democrática da escola pública são a tentativa de romper com a presunção “mais difundida na nossa cultura política, onde os gestores se pautam ora por movimento paternalista, ora por uma relação propriamente autoritária”, (CURY, 2002, p. 165). É salutar, então, a impossibilidade de recondução ao mandato, mesmo em situação de gestão democrática. Figura-se como a hipótese desta dissertação, desta maneira, refletirmos sobre a troca de poder enquanto uma maneira de experimentar a oxigenação de ideias, de concorrência e expressão de ideias, ainda mais numa instituição como a escola. De acordo com Finatti (2016, p. 102), “a alternância de poder, mesmo não sendo o único fator que garanta os processos democráticos, figura-se importante”.

Mesmo com “processos de escolha coletiva de diretores/as, regimes autoritários se concretizaram – podem se concretizar –, com a manutenção do poder por parte de alguns sujeitos durante vários mandatos” (Idem, 2016). Como bem explicitado, quando não temos mecanismos que cerceiam as vontades de maximização dos interesses individuais, é recorrente que algumas pessoas ajam em benefício próprio, assim a intencionalidade da legislação é reger a vida em sociedade e restringir as vontades individuais em detrimento do coletivismo. Sobre esses regimes podemos lê-los à luz da ideia de que aqueles que estão no poder têm mais chance de manter e conquistar mais poder ou uma espécie de poder cumulativo, (FINATTI, 2016 APUD MILLS, 1985).

Quando estamos em situação de poder a máquina institucional é controlada ou para a concorrência salutar que revigora a democracia ou para a permanência dos mesmos que se valem das redes de interesses já criadas.

Trabalhamos, aqui, com o pressuposto da alternância de poder ser uma tentativa oposta do mandonismo, clientelismo e patrimonialismo, expedientes tão visualizados nas pesquisas feitas no campo.

[...] é preciso considerar que tal autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar que se sintetizam na forma como se estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar. (PARO, 1996, p. 381).

Não obstante, em relação aos entendimentos do cargo que o profissional *em situação de direção* ocupa, também salientamos algumas das dificuldades dessa função, pois muitas vezes os agentes se valem da eleição para delegarem a alguém a tarefa que não se quer cumprir, formando uma espécie de diretor-pai. Esse, já que foi eleito, assumirá, desta maneira, todas as responsabilidades da escola, ou seja, elege-se para desresponsabilização.

Até neste ponto, defendemos que o impedimento a concorrer a mais de dois mandatos consecutivos é benéfico, pois cria a obrigação de outras pessoas e grupos a saírem de suas zonas de conforto, conversarem, debaterem e se candidatarem. Explicitaremos mais sobre as dificuldades da função de diretor quando tratarmos mais detidamente da gestão democrática.

A partir do exposto, configuram-se os objetivos desta investigação:

Objetivo Geral: compreender a construção dos movimentos pré- institucionais e decisórios na questão da possibilidade de recondução sucessiva ao mandato, nas

eleições de diretores, no Estado do RS, normatizados pela Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, com foco na sua última modificação, realizada através da Lei nº 13.990, de 15 de maio de 2012.

Para tanto, desdobram-se como **objetivos específicos**:

- a) Analisar como foram articulados os movimentos pré-modificação, que levaram ao reordenamento da legislação da eleição de diretores das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul;
- b) Identificar quem foram os atores visíveis e/ou invisíveis, responsáveis pela mudança na legislação e suas motivações;
- c) Identificar as possíveis aproximações e interesses recorrentes nesses movimentos, tanto pela historicização da questão da alternância do cargo a partir da legislação, quanto das análises dos dados recolhidos para a pesquisa.

A importância de se publicar, debater, refletir e questionar sobre a temática deve-se ao caráter inovador e recente da gestão democrática. Em uma perspectiva histórica, desde 1988 até o momento, passaram-se menos de trinta anos. As construções ainda vêm tomando espaço e as lutas estão sendo feitas pelas efetivações dos ganhos, pois cada vez que uma legislação é modificada ou criada, leva-se um tempo até que seu efeito seja sentido e que avaliações possam ser feitas. Exemplo disso é a quantidade de vezes que a lei da gestão democrática do Estado do Rio Grande do Sul foi modificada em artigos de interesse de diferentes grupos atuantes, com visões distintas, vezes caminhando no sentido democrático, vezes retrocedendo para atender interesses múltiplos.

Essa investigação é relevante para o campo acadêmico e social, tanto nos caminhos de estudos da autora, que é ativista da causa da gestão democrática na escola e no movimento sindical, quanto na contribuição da formação de consenso sobre a temática, pois focaliza a questão da eleição de diretores e, mais especificamente, da alternância do cargo, ou seja, da alternância de poder em situação de gestão democrática, que ainda não havia sido estudada do estado do Rio Grande do Sul.

Também é significativo pela elaboração de um escopo teórico, para tornar inteligíveis os momentos pré-decisórios, que levaram à modificação na agenda pública educacional, ou seja, visualizar e compreender os processos e os atores envolvidos,

que se articularam em 2012 e também entender se, de alguma maneira, eles se parecem com movimentos que os antecederam, gerando, assim, a possibilidade de previsibilidade nesse campo de disputas e, desta forma, colaborar com a inserção no campo de debates ao conhecimento adquirido.

1.4 IMPLICAÇÕES DA PESQUISADORA EM RELAÇÃO À PESQUISA

Algumas das motivações que levaram a autora às escolhas de pesquisa estão imbricadas pelos caminhos percorridos no campo da Educação. As relações com o objeto de pesquisa são diretas, no sentido de relação viva com o tema de pesquisa, e são também indiretas e questionadoras, porém afastadas da prática, no sentido de não serem vivenciadas no ambiente do convívio mais próximo e íntimo.

Os processos de formação do indivíduo acontecem na socialização contínua, nos espaços de vivências de cada um. Um deles e um dos mais importantes é a educação. Nos caminhos de formação educacional, frequentei o ensino superior pelo “Programa Universidade para Todos”, o PROUNI, tendo concluído a licenciatura em “Letras – Língua Inglesa” no final de 2007.

No ano de 2010, iniciei a pós-graduação *latu-sensu* em gestão educacional, semipresencial na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, pela Universidade Aberta do Brasil – UAB. Foi neste momento que me identifiquei com a temática da gestão democrática e desenvolvi um trabalho de conclusão, que analisava a participação dos segmentos na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, do então Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS, sendo o título do trabalho: “*Desafios e Tensões na Elaboração do PDI como Instrumento Democrático e Democratizante*”.

Um dos caminhos de vida mais importantes, se não o mais importante deles, é a profissão de professora, exercida desde 2010, no Magistério Público Estadual, dois anos como professora contratada em regime emergencial e, depois de 2012, como servidora pública estável. Esses anos foram vividos intensamente em várias escolas da capital. Em concomitância, estive seis meses como concursada em uma rede municipal da região metropolitana.

Ao todo, frequentei por volta de dez escolas. Nelas (e com elas) aprendi e observei padrões, desvios, jeitos, maneiras, pessoas, conversas, institucionalidades

variadas, ou seja, diversidade era a única presença constante. O questionamento sobre a questão da gestão, aliado às leituras da pós-graduação, foram intensificados.

Se, de alguma maneira, pode-se tentar pontuar a caminhada da autora deste trabalho, deve-se dizer que essa primeira escola do Estado e a pós-graduação em nível de especialização determinaram o caminho pelo interesse nas questões da gestão escolar democrática. Isso posto, resumizamos esse movimento inicial, salientando que a pesquisa em política educacional, com foco na eleição de diretores escolares, visa ao acréscimo histórico para a formação de consenso possível de que alternância de poder é requisito para a democracia enquanto sistema e também na gestão democrática da escola.

Assim, apresentaremos no capítulo dois as premissas teóricas - metodológicas que orientaram o trabalho, no capítulo seguinte iremos aprofundar os conceitos de democracia e falar sobre a alternância de poder na escola. No capítulo quatro iremos analisar em caráter contextual todas as modificações na legislação da gestão democrática desde 1995. E no último capítulo além de identificar quem foram os atores que estiveram presentes na construção da agenda pública sobre o tema da recondução também iremos analisar essa participação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO- METODOLÓGICO

O desafio da análise das políticas públicas vai, portanto, muito além da compreensão dos resultados de decisões do Estado. Trata-se, definitivamente, de interrogar-se sobre o funcionamento da democracia. (MULLER e SUREL, 2002 apud AQUINO, 2015).

Para darmos conta do problema de pesquisa e objetivos propostos por esta investigação, nos apoiamos no referencial teórico-metodológico da agenda pública, elaborado por Kingdon (1984). A pesquisa delinea-se como qualitativa e, para tal, utilizamos como dados os documentos com complementação de entrevistas que, para serem cuidadosamente examinados, foram submetidos à análise documental, (CELLARD, 2012).

Esse “como foi realizada a pesquisa” é o que chamamos de metodologia. Visamos compreender quais as razões para que a questão da recondução ao mandato dos diretores fosse significada enquanto problema passível de mudança, quem foram as pessoas/atores que participaram do processo de modificação da legislação, quais foram suas motivações e também como ocorreu o processo de modificação da legislação educacional no âmbito de atuação, tanto estatal quanto da entidade de classe.

Afiliamo-nos ao conceito de Kingdon (1995), pois entendemos que o campo da educação pode se beneficiar de modelos criados e observados por outras áreas do conhecimento. O momento inicial de análise é muito importante, antes que as questões sejam levadas para uma decisão, pois é necessário entender de onde surgem as intenções das mudanças educacionais e como se dão os seus processos, quem participa (ou se não há participação efetiva), quem decide dentro da Secretaria da Educação, dos sindicatos e, se existirem, quais outras forças que atuam sobre esse problema. Além de tudo isso, principalmente, tentamos entender por que isso ocorre nesse determinado momento político e não em outro.

A todo esse movimento, é dado o nome de formulação da agenda pública e, assim, estipulamos nos referirmos a esse momento nas construções das políticas públicas dessa maneira.

De uma maneira bastante simplificada, pode-se considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos o estabelecimento de uma agenda; a especificação de alternativas para a escolha; uma escolha final e a implementação dessa decisão. (AQUINO, 2015, p. 17).

Compreendemos que uma lei por si só não é política pública, porém, o referencial de análise em formulação de políticas educacionais nos ajuda na tentativa de entendermos os processos pré-decisórios, de compreender as motivações que levaram a essas modificações na legislação, também inferindo sobre as causas que fizeram com que o tema entrasse e saísse da agenda recorrentemente, durante determinado período histórico.

Para tanto, utilizamos o referencial teórico metodológico, elaborado por John Kingdon, pesquisador e cientista político estadunidense, numa pesquisa pioneira sobre montagem da agenda nos Estados Unidos, o qual define:

A agenda, como a imagino é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários. (KINGDON, 1995, p. 34).

No contexto da formulação de políticas públicas, a construção da agenda pública é o momento no qual as questões sociais são levadas aos decisores políticos, podem tornar-se um problema público, passível de resolução e “somente no momento em que o governo aceitou que se precisa fazer algo a respeito de um problema é que se pode dizer que essa questão passou a integrar a agenda institucional” (HOWLETT et al., 2013, p.25).

A compreensão de como certos assuntos já significados enquanto problemas são passíveis de solução, como no caso específico da recondução para o cargo de diretor no Estado do Rio Grande do Sul, é uma questão interessante de ser compreendida, pois os atores governamentais e aqueles que os influenciam têm interesses diversos e são eles que movimentam a máquina pública no sentido de uma ação política em uma determinada direção.

O interesse também se explica por entender que, das quatro vezes que a legislação foi modificada em grande extensão, duas vezes o fato se deu para tratar da recondução de diretores, sem contarmos o insucesso da tentativa de 2015. Interessamos compreender como os grupos que influenciam as montagens de agendas educacionais atuaram no caso específico da recondução para o cargo de diretor.

Por grupos de influência institucionais, entendemos os ligados ao governo, como funcionários de setor pedagógico, ouvidoria institucional, assessores de gabinete ou até o próprio (a) Secretário (a) da Educação e pessoas ligadas diretamente a ele(a). Por grupos de influência não institucionais, entendemos os que

são de fora do organograma de decisões, ou seja, seriam pessoas organizadas que possam ter ganhos ou perdas com a questão central deste trabalho. O interessante é entendermos de onde partem as demandas e quais são os grupos de interesse que têm mais poder de influenciar as agendas.

No livro de Kingdon (1995), que conta com a última edição revista e atualizada no ano de 2003, chamado “Agendas, alternativas e políticas públicas”, em um dos capítulos, o autor interroga sobre os mecanismos para que uma ideia possa ser debatida e passível de solução:

Mas o que faz chegar o momento de se considerar uma ideia? Essa pergunta é na verdade parte de um quebra-cabeça maior: o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros? Cientistas políticos têm aprendido bastante sobre a promulgação de leis e, de forma mais ampla, sobre como as decisões são tomadas em diferentes instâncias do governo. No entanto, processos pré-decisórios permanecem em território pouco explorado. (KINGDON, 1995, pg.23).

Com o auxílio do trabalho de Aquino (2015) e de Howlett et al. (2013), apresentaremos aspectos relevantes do referencial teórico-metodológico retirado pelos autores de Kingdon (1995), o que nos servirá para as compreensões que essa investigação se propõe a fazer. Cita-se a tentativa de entender o processo de construção da agenda pública enquanto instância pré-decisória na questão da recondução ao cargo de diretor no Rio Grande do Sul. O modelo de Kingdon (1995), denominado *Multiple Streams*, transcrito como múltiplos fluxos, é entendido como multivariado, no sentido de que são algumas variáveis que interagem para a montagem da agenda, tipificadas em três partes, que são:

Os fluxos dos problemas, as políticas públicas e a política. O fluxo de problemas refere-se às percepções de problemas enquanto questões públicas que reclamam ação governamental, que podem chegar à atenção por *feedback* propiciado pela operação dos programas existentes. O fluxo da política pública consiste em *experts* e analistas que examinam os problemas e propõem soluções para eles e o fluxo político compõe-se de fatores como oscilações no sentimento nacional, ou turnos ou mandatos administrativos ou legislativos e as campanhas de pressão por grupos de interesse. (HOWLETT et al., 2013, p. 107).

A partir dessas tipificações, identificamos, de acordo com a análise dos dados, um dos fluxos e também o momento de convergência que se resume à decisão de realmente fazer a mudança na legislação para a resolução do “problema” da

recondução dos diretores. De acordo com Howlett et al. (2013), esses três fluxos ocorrem em momentos por vezes independentes um do outro, até que, em certo período, convergem pela abertura de janelas políticas. Na figura abaixo, veremos um esquema do modelo:

Figura 1 - Representação do modelo de múltiplos fluxos



Fonte: Elaborado pela autora com base em Kingdon (1995), 2016.

Essas janelas políticas podem ser entendidas como momentos específicos nos quais há a oportunidade para que o assunto seja debatido e também para que as pessoas envolvidas, denominadas nesses textos como “empreendedores de políticas”, as quais nós denominamos como “atores do processo”, obtenham a atenção dos governantes e, assim, os problemas estejam interconectados com as soluções e partam para uma deliberação.

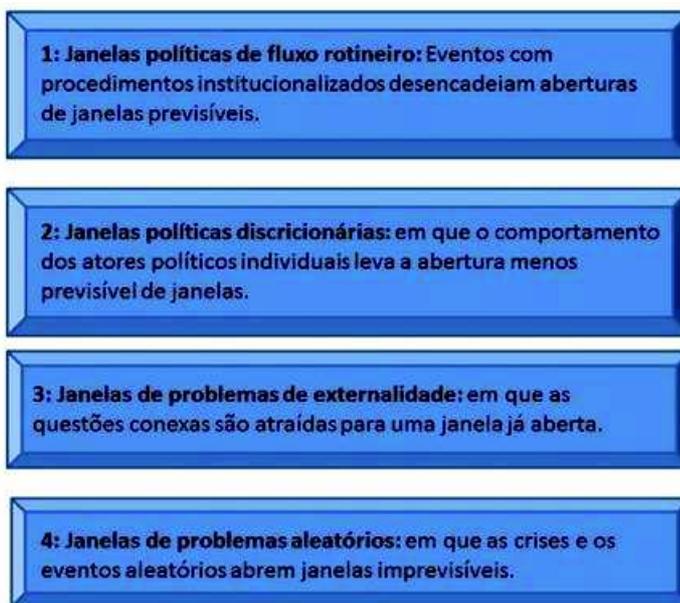
Nesse sentido, reside a análise dos atores do processo, que também é um dos objetivos do nosso trabalho, ou seja, proceder na identificação das pessoas de dentro e de fora do governo, que trabalharam para que a ideia se significasse como problema e verificar qual janela de oportunidade utilizaram para que esse tema entrasse na agenda.

O entendimento de como as janelas políticas para determinados temas e, nesse caso, um tema educacional, são abertas pode nos levar a sedimentação dos fatos para possíveis previsibilidades institucionais quanto à mudança de outras políticas em curso dentro dos governos.

Às vezes, as janelas abrem-se de maneira muito previsível. A hora da renovação da legislação se aproxima, por exemplo, criando oportunidade de mudança, expansão ou abolição de certos programas. Em outras ocasiões, as janelas se abrem de maneira muito imprevisível, como uma queda de avião ou uma eleição incerta produz mudança inesperada entre os tomadores de decisão. Previsíveis ou imprevisíveis, as janelas abertas são pequenas e poucas. As oportunidades aparecem, mas elas também passam. As janelas não ficam abertas por tempo indeterminado. Se uma chance é perdida, é preciso esperar por outra. (HOWLETT et al., 2013 apud KINGDON, 1984, p. 45).

As oportunidades de mudança aqui determinadas como janelas políticas podem ser tipificadas na representação da figura abaixo (op. cit., 1995). Compreendendo como janelas de oportunidades para determinados problemas educacionais são constituídas, podemos inferir alguma previsibilidade no futuro e, assim, podemos organizar maneiras de interferência nessas questões, promovendo argumentações para os debates acerca desse campo.

Figura 2 - Representação dos tipos de janelas de oportunidades.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Kingdon (1995), 2016.

Tratando enquanto exemplo uma janela política de fluxo rotineiro é aquela em que se sabe que algum evento, como uma eleição de algum partido mais aliado com algum ideal, vai acontecer e assim já se prevê quais serão os assuntos mais mencionados naquele período político, uma das intencionalidades dessa investigação também é poder aclarar se houveram ciclos políticos para que a alternância de poder nos cargos de direção fosse novamente trazida para o debate no ano de 2012.

Contudo para essa compreensão, se faz necessário saber como esse assunto conseguiu atenção dos governantes naquele período, ou seja, por intermédio de janelas de oportunidades de discussão da política.

Assim, a partir do referencial teórico-metodológico, que visa compreender os movimentos políticos que inseriram a questão da recondução ao cargo de diretor na agenda pública (Kingdon, 1995), teremos que, ao final, ser capazes de identificar quem foram esses atores no processo, de qual desses atores partiu a intencionalidade da mudança, como transformaram esse tema da recondução em um problema que teria que ser solucionado e qual foi a janela de oportunidade para que essa temática fosse trazida para a atenção dos decisores políticos.

A partir disso, com todos os dados coletados, documentos e entrevistas, procederemos com a análise de conteúdo descrita em Cellard (2012). Esclarecemos que a primeira tentativa de coleta de dados foi somente em documentos que estariam concluídos, como ofícios, atas de reuniões, de comissões. Todavia, as entrevistas foram necessárias para complementarem os dados, mediante a avaliação de que os documentos coletados não seriam suficientes para responder aos objetivos da nossa pesquisa.

A seguir, apresentaremos as etapas do método realizado, desde como fizemos toda a revisão de literatura, delimitamos o tema, construímos o problema de pesquisa, até como procedemos com a coleta dos dados nos atores institucionais, que atuaram no processo de modificação da legislação no ano de 2012.

2.1 ETAPA DA DEFINIÇÃO DAS PREMISSAS DA PESQUISA E DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS

Na primeira etapa, procedemos a delimitação do tema de pesquisa e também do recorte mais específico do projeto. Em seguida, efetivamos a revisão de literatura em três sites da internet, que foram: o IBICT, o portal de periódicos da CAPES e a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE. Escolhemos descritores focalizados, que nos levassem diretamente e mais rapidamente ao tema com o qual queríamos fazer a aproximação. O recorte do projeto é a alternância de poder no cargo de diretor escolar. Contudo, essa expressão na legislação do Estado do Rio Grande do Sul é citada como “recondução”. Fizemos as buscas, tanto com os

descritores “recondução” quanto com “alternância” e não encontramos nenhuma das duas entradas.

Por outro lado, quando procuramos “eleição de diretores”, localizamos diversos trabalhos contudo não foram encontrados com essas 3 especificidades no Estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, tivemos acesso ao trabalho de Finatti (2016). Neste estudo, a autora trata da discussão de provimento da função de diretor através de eleições, além de criar um banco de dados com as pessoas eleitas no decorrer de vários mandatos. Arquivo este, construído com os atos de designação, ou seja, o poder executivo registra no diário oficial do município quem foram as pessoas designadas para ocuparem cargos de direção. Essa dissertação acrescenta à ideia da pesquisa enquanto metodologia e é interessante para ser reaplicada em outras redes.

Tentamos sumarizar os objetivos no problema de pesquisa que segue: quais as motivações e como foram construídos os movimentos institucionais que levaram a modificação da legislação da eleição de diretores das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul no ano de 2012, especificamente na possibilidade de recondução sucessiva aos mandatos?

A lei da gestão democrática vigente no Estado do Rio Grande do Sul possui 112 artigos. Na análise, que foi feita a partir da compilação de todas as leis que foram acrescentadas à original e foi obtida no site da Assembleia Legislativa (ALRS), foram modificados os artigos de interesse desta investigação nos anos de 2001 e 2012. No ano de 2015, houve uma tentativa de mudança, com a Lei nº 14.754, de 15 de outubro. Entretanto, essa última sofreu uma ação direta de inconstitucionalidade e, assim, a última mudança promulgada é a do ano de 2012.

Escolhemos a última modificação em 2012 porque a autora já trabalhava em escolas da rede estadual e, à época, houve alguma divulgação nas escolas, relatando que os diretores que estavam há mais de dois mandatos não poderiam se recandidatar. Todavia, não foi esse o ocorrido, não foi isso que ocasionou a indagação que levou ao problema de pesquisa.

Em alguns trabalhos lidos na revisão de literatura, também há menções sobre alternância de poder, como é o caso de Feiges (2013). Porém, a alternância é entendida enquanto eleição, ou seja, havendo a possibilidade de eleição, existe a possibilidade de alternância. Também mencionamos o trabalho de Esquinsani (2013), que investiga uma rede escolar com 36 escolas no Rio Grande do Sul e alia a questão da gestão escolar democrática com a qualidade na educação, inferindo que possam

existir práticas patrimonialistas promovidas pelos cargos de gestão, que interferem na relação supracitada.

A partir de tal material, relatamos que nosso estudo tem um caráter exploratório, pois pouco se tem familiaridade com essa problemática na rede estadual do Rio Grande do Sul e surge a necessidade de explicitar essa problemática. Nosso estudo, desta maneira, questiona a premissa de que, existindo a possibilidade de alternância através das eleições, isso vai acontecer por interesse dos agentes envolvidos.

Por que no Estado do Rio Grande do Sul foram criados dispositivos para que os diretores não pudessem se recandidatar a um terceiro mandato consecutivo? De alguma maneira, com a inserção desse dispositivo de travamento da possibilidade de candidatura na legislação, existiu um pensamento que seguia além da premissa de eleição enquanto gestão democrática e é esse que nos instiga para a investigação aqui realizada.

Logo após a leitura de todos os trabalhos selecionados, foram feitos quadros para organizar citações de interesse e aspectos relevantes, nos quais aqueles trabalhos se aproximavam ou se distanciavam desta investigação, bem como aspectos metodológicos utilizados e autores citados. Assim, construímos diversos quadros para melhor visualizar as modificações na questão da eleição de diretores, especificando a questão da alternância/recondução ao cargo. Fizemos uma conexão dessa construção com o contexto do ano em que essas modificações foram feitas.

Utilizamos aqui uma abordagem qualitativa, pois entendemos que esse modelo permite que os envolvidos possam expressar seus entendimentos e que a pesquisa possa esmiuçar como as pessoas constroem o mundo a sua volta (GIBBS, 2009). Na abordagem qualitativa, temos a importância da escuta dos sujeitos inseridos no processo, bem como suas percepções e experimentações do cotidiano.

Sobre isso, assim Maria Minayo escreve:

[...] a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade é a pesquisa, que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática. As questões da investigação, portanto, são relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. (MINAYO, 2003, p. 17-18).

Elegemos três segmentos representativos, que foram identificados como sendo os atores principais do processo para a coleta desses dados. Os atores desse

processo são: a Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul – SEDUC/RS, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul – ALRS e o Centro de Professores do Rio Grande do Sul – CPERS. Elegendo tais segmentos, já constituímos um dos objetivos do referencial teórico-metodológico. Em Kingdon (1995), os atores dois primeiros supracitados enquanto atores visíveis no processo de mudança dessa legislação e o sindicato dos professores enquanto ator invisível.

Acreditamos que foram nesses três atores que ocorreram procedimentos para a modificação da lei da gestão democrática do Rio Grande do Sul. Por sua vez, a iniciativa de modificações nas questões envolvendo diretores de escola (quanto ganham, quando são realizadas as eleições ou indicações, quais são suas tarefas) é exclusiva do poder executivo, nesse caso, da SEDUC. Todavia, a lei da gestão democrática como um todo pode, sim, ser modificada por alguma intencionalidade advinda da ALRS ou do CPERS.

A importância em buscar o sindicato como um dos atores é descobrir o que expressavam os representantes da maior categoria profissional do Estado do Rio Grande do Sul, em uma questão que afeta todos os professores, pois todas as escolas contam com diretores, sendo esse tema de suma importância para esses trabalhadores, que observam o seu ambiente de trabalho ser perpassado pelas questões da eleição de diretores e consequente recondução (ou não) a esse cargo.

2.2 ETAPA DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A partir daqui, descreveremos de maneira concisa como procedemos a coleta de dados nos atores institucionais escolhidos: para construirmos o banco de dados do ator ALRS, com o número da legislação aprovada (a Lei nº 13.990) e o ano dessa aprovação (2012), conseguimos inserir a pesquisa no mecanismo de busca denominado “legislação estadual”, dentro do site da Assembleia. Desta maneira, descobrimos o número do projeto de lei, que também é chamado de proposição. Esse projeto é aquele votado no plenário da Assembleia, que, depois de aprovado, é publicado como lei. Depois de visualizarmos todos esses documentos que aparecem junto ao projeto de lei, salvamos cada um deles em uma pasta, para fazermos as análises posteriores.

A assembleia disponibiliza todos esses documentos diretamente na internet, em seu *site*, mas também os tem em modo físico, em seus arquivos. O ator com maior

facilidade de encontrarmos dados foi, certamente, a ALRS. Entretanto, uma das dificuldades de pesquisa foi o acesso aos documentos. Organizar a memória das instituições e extrair dados de documentos que foram produzidos, ou seja, contar com um setor de arquivos com profissional que possa ajudar o pesquisador, não é uma prática muito exercida nas instituições. Relataremos brevemente essas dificuldades em cada ator, como vemos nessa foto do site da ALRS, na qual podemos observar os detalhes do processo legislativo:

Figura 3 - Visualização do site da ALRS - detalhes da proposição.

Detalhes da Proposição

Proposição: PL 408 2011

Proponente: Poder Executivo

» **Situação:** Sancionado(a) em 15/05/2012

» **Tramitação:** ARQUIVO - envio em 17/10/2013

Legislação Tipo: Lei

Número do processo: 21290.01.00/11-3

Assunto: gestão democrática ensino público administração escola equipe diretiva conselho escolar eleição magistério diretor vice-diretor vice servidor sistema estadual avaliação artigo 62

Ementa: Introduz modificações na Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.(Republicado de acordo com o artigo 198 do Regimento Interno.)

Votação:

	SIM	NÃO
	1	38
		12

Proposição Referida:

» [Proposições Associadas](#)

» [Emendas](#)

» [Pareceres](#)

» [Pauta](#)

» [Texto](#)

» [Justificativa](#)

» [Ofício](#)

Fonte: ALRS.

Na leitura do item “texto”, que supostamente seria o projeto de lei enviado pelo poder executivo, percebemos que o mesmo estava diferente da minuta da Secretaria da Educação. Assim, entramos em contato por telefone com o assessoramento legislativo e eles nos mostraram outra forma de pesquisa. Deste modo, foi confirmado que o “texto inicial” não estava correto, mas era uma retificação. Quando fomos pesquisar os pareceres das comissões de mérito principalmente na última modificação de 2012 que é o foco da pesquisa, o espaço referido estava em branco no site. Assim sendo, efetuamos uma outra ligação para a comissão de assessoramento legislativo

que relatou que é possível retirar uma proposição da comissão de mérito mesmo essa não tendo passado por todos os trâmites.

Dentro deste outro modo de pesquisa, encontramos o texto original antes da mensagem retificativa. Vejamos a diferença da busca feita pelo usuário comum na Figura 4 e essa descrita por eles como “busca avançada”, mais utilizada pelo pessoal interno da Assembleia:

Figura 4 - Busca avançada indicada pelo assessoramento legislativo.

The screenshot shows the 'Automação Legislativa PRO' interface. On the left, the details for Proposition PL 408/2011 are displayed, including the proposer (Poder Executivo), status (Sanctioned), and subject (gestão democrática ensino público). On the right, a table lists associated propositions (Proposições Associadas) with their respective emendas (amendments). A red arrow points to the entry for RC 46/2012, which is associated with the proposition.

Proposição	Ementa
RC 268 2011	Encaminha, nos termos do artigo 62 da Constituição do Estado, o Projeto de Lei nº 408/2011. (Prazo Fatal: 16/12/2011)
RC 352 2011	Requer, com base no artigo 176, § 2º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado, a retirada da ordem do dia do PL 408/2011.
RC 353 2011	Requer a retirada do regime de urgência, nos termos do art. 62, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, do PL 408/2011.
RC 46 2012	<u>Encaminha Mensagem Retificativa</u> ao Projeto de Lei nº 408/2011, que introduz modificações na Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. (Republicado de acordo com o artigo 198 do Regimento Interno.)
RC 60 2012	Requer, com base nos arts. 138, § 3º, e 194, VIII, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado, a preferência para a votação das emendas 10 e 11 e do texto do PL nº 408/2011.
RC 61 2012	Requer, com base no art. 194, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, a dispensa de publicação e interstício para imediata votação da redação final dos Projetos de Lei nºs 408/2011 e 97/2011.

Fonte: ALRS, 2016.

Assim, podemos ver a diferença nas maneiras de se fazer a pesquisa, do jeito “tradicional” para o usuário comum e do jeito “mais especializado” para o pessoal interno e também para pesquisadores externos, o que não seria possível descobrir se a pesquisadora não tivesse feito um telefonema para pedir ajuda.

Em relação à Secretaria da Educação, foi enviado um e-mail para o setor de ouvidoria, para que ele demandasse essa solicitação, tida como externa, para os setores responsáveis. Depois de um mês, não obtivemos qualquer resposta. Em ligações telefônicas, os atendentes nos direcionaram para o setor de gestão, dentro do departamento pedagógico. Esse, por sua vez, disse que não tinha nada arquivado, referente ao processo de modificação dessa legislação. Também nos foi relatado que, mesmo se o tivessem, não poderiam conceder acesso, pois o arquivo administrativo da SEDUC, que fica no subsolo do prédio, tinha alagado e não estava aberto ao público.

Assim, depois de mais um telefonema e dois meses transcorridos de setor em setor, voltou-se para a ouvidoria e essa relatou que o processo poderia estar

arquivado na casa civil. Assim, após quinze dias de trocas de e-mails, envios de ofício e telefonemas, conseguimos acesso ao processo inicial, ou seja, à minuta do projeto de lei, com todos os artigos, assinada pelo Secretário de Educação à época.

No Sindicato CPERS, procedemos também com um e-mail para o serviço de atendimento ao sócio. Depois de mais de 15 dias e dois telefonemas, a requisição chegou à secretaria geral do sindicato. Esperamos mais uma semana, telefonamos para solicitar uma resposta e, depois de tudo isso, recebemos uma ligação do Secretário Geral da entidade. Esse relatou que não haveria documentos referentes a isso no sindicato, que o ano de 2012 era responsabilidade da administração passada e que os documentos relativos ao posicionamento do sindicato, como atas de reuniões de conselho geral e atas de reuniões de direção, não tinham sido feitas ou estavam extraviadas. Como vemos:

Não é incomum encontrar instituições sem registros de seu passado, desprezando-o; com lapsos de documentação referentes a longos períodos ou nas quais uma ou outra pessoa domina a documentação, apropriando-se da memória institucional como se fosse proprietária do passado institucional do qual muitas vezes nem foi ator ativo. (WERLE, 2008, p. 110).

A respeito disso, foi-se até a Presidente do CPERS à época (biênio 2011-2012) e indagou-se sobre o fato de não existirem atas desse período no sindicato. A mesma entrou em contato com a sua secretária e devolveu a informação, informando o local onde estariam todos esses documentos. Seriam gravações em formato digital, todas devidamente acompanhadas pelas transcrições, ou seja, um material riquíssimo em conteúdo e de fácil manuseio para o pesquisador.

Volta-se para o sindicato e, pessoalmente, a pesquisadora procurou o Secretário Geral, na tentativa de acesso aos documentos. O Secretário estava viajando e não pode atender naquele momento. Para sumarizar, ocorreram mais de dois meses de busca no Sindicato dos Professores, mesmo sabendo onde esses documentos estariam, nos foi negado o acesso aos mesmos, foram efetuadas ligações e e-mails, além de pedidos pessoais à membros da diretoria do sindicato. Desta maneira, não pudemos contar com acesso aos documentos e memórias dessa instituição e procedemos com entrevista para poder completar os dados para a análise. Assim caracterizamos o sindicato dos professores como ator invisível no processo.

A análise dos documentos realizada levou em conta que os entendimentos colocados na legislação são um consenso do possível e são resultados de muitas disputas, debates e tensionamentos construídos anteriormente. Alguns desses movimentos podem ser percebidos quando são descritos na justificativa dos projetos de lei, encaminhados à Assembleia. Ali, o narrador/propositor relata se foram formadas comissões para se debater o tema e também justifica o ponto de vista do executivo.

A própria história e o nosso entendimento dela podem ser informados por uma leitura seletiva de documentos, ou esses mesmos documentos também podem ser seletivos. Assim, como o que as pessoas decidem registrar, incluir ou deixar de fora, é informado pelas decisões que se relacionam ao ambiente social, político e econômico dos quais são parte. Como todas as ciências sociais e naturais, a história é receptiva à manipulação e à influência seletiva. Ao realizar pesquisa documental, deveríamos estar cientes dessas influências e não supor que os documentos são artefatos neutros do passado. (MAY, 2004, p. 112).

No entanto, mesmo que as razões estejam descritas na justificativa do projeto, sempre devemos atentar, como nos explicita May (2004) no excerto acima, para o que foi registrado em uma formalidade e outras realidades possíveis que não foram registradas. Exatamente nesse quesito é que contamos com as entrevistas, para fazermos uma triangulação dos dados coletados. Assim, todos os documentos obtidos para a análise e mais as impressões dos entrevistados presentes no movimento de mudança da legislação foram o escopo explicativo dessa investigação.

Nessa passagem, optamos pela proposta metodológica de Cellard (2012), para construirmos significações compreensíveis e explicativas das questões que orientam a pesquisa sobre a análise documental. No transcorrer das explicativas, no último capítulo desta investigação, pontuaremos também mais algumas observações do autor. Assim, iremos, a partir de todos os documentos coletados, realizar a análise, de acordo com Cellard, (2009) tentando verificar se resolvem e solucionam as perguntas desta investigação que, por sua vez, também foram utilizadas como base para o roteiro das entrevistas.

O autor inicia seu texto explicitando as características da análise documental e, principalmente, ressaltando a importância da pesquisa em fontes documentais, pois relata que, partindo-se de entrevistas com pessoas, estas estão trabalhando com suas memórias acerca dos fatos vividos por elas ou não, as quais podem ser esquecidas ou deformadas.

Em relação às vantagens de se trabalhar com documentos, Cellard (2012) cita que o documento representa quase a totalidade dos vestígios da atividade das pessoas e elimina, pelo menos um pouco, a influência e a presença do pesquisador. Desta maneira, concordamos com o autor quando ele delimita o seguinte em relação ao documento: “a informação, aqui, circula em sentido único, pois, embora tagarela, o documento permanece surdo e o pesquisador não pode dele exigir precisões suplementares.” (CELLARD, 2012, p. 296).

No caso específico de nossa pesquisa, a qual visa compreender os processos da formulação de leis e seu enredo político, nem sempre se teve a oportunidade ou fez-se anotações que relatem os atores e os debates acerca do processo. Ou seja, transcreveu-se o ocorrido para a minuta de abertura de um processo, chamou-se ou não reuniões com segmentos para debater o assunto, seguiram-se passos burocráticos rígidos, sem espaço para outras manifestações? O documento relata, apesar de, talvez, não aprofundar meandros, que são de interesse da construção deste processo. Todavia, é o olhar apurado do pesquisador que conseguirá compor com os demais dados uma resposta à inferência da investigação.

A estratégia de coleta dos documentos para compor os dados desta investigação também foi a entrevista, que aqui será tratada como documento. O documento não é algo fácil de se conceituar. De qualquer modo, tem-se muita clareza quanto a ser um material escrito que comprove ou elucide, prove ou registre um fato ou quaisquer materiais escritos que consigam ser usados como fonte de informação, (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009 apud CELLARD, 2008). Isto posto, salientamos que houve total liberdade para o entrevistado acrescentar quaisquer respostas e informações que julgasse relevantes.

Imaginava-se que poderíamos visualizar alguma opinião escrita em pontos divergentes e que poderíamos ter extraído e analisado algumas outras visões sobre o tema da recondução de diretores. Contudo, na dificuldade de acesso aos documentos escritos e arquivados em duas instituições (a SEDUC e o CPERS), tratamos de proceder com entrevistas que pudessem acrescentar aos dados já coletados.

Assim, o banco de dados da pesquisa é constituído por todos os documentos disponíveis no *site* da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, referentes ao projeto de lei, um processo encontrado na Casa Civil, mas que tem como origem a Secretaria da Educação, uma entrevista da Secretária Adjunta à época e uma entrevista com uma Diretora do CPERS, que atuava também nos anos de 2011-

2012. As entrevistas seguiram como roteiro, os questionamentos elaborados serão apresentados neste mesmo capítulo na página 51. O autor descreve cinco dimensões que devemos considerar na tarefa da análise a partir de documentos:

Quadro 2 - Dimensões e conceitos para análise de conteúdo.

Dimensões	Breve explicitação do conceito
Análise do contexto	Exame do contexto social global da produção do documento, quem foi o autor, a quem se destina. Conjuntura. Elementos da vida social úteis de conhecer.
O autor ou os autores	Quem se expressa, quais os interesses, motivações da escrita? Qual tomada de posição que transparece de uma descrição?
A autenticidade e a confiabilidade do texto	Procedência do documento. Relação entre autores e o que eles descrevem. Estavam em posição de fazerem esta ou aquela observação, de estabelecerem algum julgamento?
A natureza do texto	Natureza ou suporte do texto, a abertura do autor, os subentendidos, estrutura.
Conceitos-chave/Lógica interna	Sentido das palavras e dos conceitos - chave, "jargão" específico, partes principais da argumentação, como o argumento se desenvolveu.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em CELLARD, 2012.

A partir das dimensões propostas pelo autor, transcorremos a análise dos dados significativos obtidos das fontes documentais, entendendo também como documento a entrevista transcrita. As questões norteadoras foram construídas a partir da leitura feita de KINGDON (1995) e AQUINO (2015) sobre a construção de agenda e foram baseadas no problema de pesquisa.

Construímos alguns questionamentos, tendo em vista as legislações coletadas e documentos, organizados e analisados para que as entrevistas servissem para [...] comparações entre as interpretações dos eventos feitas pelo observador e aquelas registradas nos documentos relacionados aos mesmos. (MAY, 2004). São eles:

Quadro 3 - Questões para o roteiro de entrevista

Questões norteadoras para a coleta e análise:
1. Por que a recondução de diretores é um problema passível de mudanças?
2. Por que se iniciou a tentativa de mudança de legislação sobre a questão da recondução dos diretores?
3. De qual (is) ator(es) partiu a intencionalidade da mudança?
4. Quais atores, institucionais ou não, estiveram presentes na mudança da legislação? 4.1. Quais eram os posicionamentos desses atores acerca da temática?
5. Como foi realizado o processo de mudança da legislação? 5.1. A quais documentos escritos podemos ter acesso nas instituições atuantes?
6. Podemos entender a recondução de diretores como problema cíclico na agenda pública?

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Como já mencionado, essas questões foram utilizadas como roteiro para as entrevistas semiestruturadas, pois estão associadas à expectativa de que é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma entrevista com planejamento aberto do que em uma padronizada ou em um questionário (FLICK, 2009). As questões da entrevista foram pensadas para focalizar o processo e os atores da modificação na legislação da gestão democrática no ano de 2012.

A entrevista focalizada deve mostrar os elementos específicos que determinam o impacto ou o significado desse evento para os entrevistados, para que eles não se atenham somente aos enunciados das questões e sejam vagos nas respostas.

Assim sendo, uma das tarefas do entrevistador é diagnosticar o nível de profundidade e, se necessário, deslocar o entrevistado a abranger todos os tópicos relevantes às questões da investigação. Como podemos perceber, necessitamos saber assuntos bem específicos, mas também precisamos dar liberdade para o entrevistado/respondente colocar questões que acredite ser de interesse durante sua explanação, na crença de uma maleabilidade e adaptabilidade a índices não previstos (idem, 2009).

Partindo da análise de conteúdo dos dados (CELLARD, 2012) obtidos nas entrevistas e dos documentos, buscamos compreender como e o porquê da recondução de diretores no Estado do Rio Grande do Sul entrar na agenda pública no

ano de 2012, culminando com a solução encontrada, que gerou a mudança na legislação.

Em períodos de lutas para simplesmente assegurar direitos, com governos que pouco avançam ou não priorizam a educação, nada mais justo do que educadores e especialistas, enquanto grupos de interesse, poderem dedicar esforços a entenderem como as questões políticas são tratadas na esfera governamental e fora dela, que, por sua vez, influenciam a educação e as vidas de milhares de professores e alunos. Em questão de importância para a educação, conhecendo-se os processos, pode-se ter argumentos entre meios para influenciar os fins.

Ao produzir uma pesquisa, portanto, não estou produzindo um conhecimento puro, solto no ar, conhecimento que irá simplesmente tornar os homens mais sábios. Eu estou produzindo poder e este poder irá ser usado por alguém. Todo ato de pesquisa é um ato político. (ALVES, 2000).

Como bem explicitado por Rubem Alves no excerto supracitado, ao produzirmos investigações e referenciais, estamos atuando politicamente na tentativa de colaboração com o campo de pesquisas. Deste modo, numa corrente de pensamentos sobre o tema, a tentativa é dar continuidade à construção do conhecimento.

Os fatos, os dados não se revelam gratuita e diretamente aos olhos do pesquisador. Nem este os enfrenta desarmado de todos os seus princípios e pressuposições. Ao contrário, é a partir da interrogação que ele faz os dados, baseado em tudo o que ele conhece do assunto – portanto, em toda a teoria disponível a respeito – que se vai construir o conhecimento sobre o fato pesquisado. (LÜDKE e ANDRÉ, 2013).

Os dados, conforme citado acima, não “falam por si mesmos”, eles precisam do olhar do pesquisador, para que esse conhecimento se torne inteligível aos olhos do leitor. Entendemos, aqui, como dados, todas as fontes documentais organizadas para essa investigação. São elas as bibliográficas institucionais, como a legislação, os trabalhos lidos na revisão de literatura da área e também as transcrições das entrevistas. No capítulo das análises, aparecerá organizada a escrita por blocos. Lá, apresentamos e contextualizamos os atores centrais do processo, esse método de aquisição dos dados e seus limites.

A análise dos dados, que é compreendida como a interpretação dos dados pelo pesquisador em ligação com o problema de pesquisa, é mais bem esclarecida e explicitada na seguinte referência:

É esse encadeamento de ligações entre a problemática do pesquisador e as diversas observações extraídas de sua documentação, o que lhe possibilita formular explicações plausíveis, produzir uma interpretação coerente e realizar uma reconstrução de um aspecto qualquer de uma dada sociedade, neste ou naquele momento. (CELLARD, 2012, p. 304).

É fundamental esclarecer que se pensava que a busca por documentos em três instituições altamente conhecidas na sociedade do Rio Grande do Sul, todas com mais de 60 anos de existência, traria boa quantidade de dados, além de certa facilidade de locomoção da pesquisadora nessas entidades, pois, além de professora da rede estadual, também se encontra associada ao sindicato da classe. Com o exposto acima, podemos aclarar a visão que se tem e o papel que detém os processos de formulação de políticas e legislações sobre o nível de institucionalização das organizações. Segundo BOBBIO:

[...] a questão da institucionalização, isto é, do processo de desenvolvimento multidimensional pelo qual uma estrutura política adquire força e coerência. Um processo que, no caso do Parlamento, significa afirmação de um específico *ethos* político, ou seja, de uma tradição de normas, costumes e convenções, [...]. (BOBBIO, 1998).

Para o autor, existem graus de institucionalização que podem ser medidos de quatro maneiras em uma instituição nas democracias modernas: adaptabilidade – rigidez, complexibilidade – simplicidade, autonomia – subordinação e coerência – desunião. Os diferentes níveis seriam alguns dos fatores para a estabilização das democracias, ou seja, seriam os graus de legitimação e aceitação dos processos e das organizações políticas ou maneiras de tornar as demandas democráticas rotineiras e dotadas de cotidianidade (BOBBIO, 1998). São equiparáveis os seguintes conceitos: quanto mais uma instituição tem seu nível de institucionalização alto, maior é a sua estabilidade e legitimidade das estruturas políticas, ou seja, para esse caso estudado, nas três instituições, deveríamos poder aclarar como participaram e realizaram os processos que culminaram com a modificação na legislação.

Um importante trabalho sobre a história das instituições foi feito por Werle (2004) e nos fornece rico material para apoiarmos a intenção de pesquisar instituições

enquanto construtoras de histórias e nós enquanto pesquisadores, capazes de formar trilhas de saberes, que promovam a compreensão do presente e favoreçam novas formas de ação.

Mesmo esse texto versando sobre instituições escolares especificamente, conseguimos fazer a comparação com outras instituições próximas, como o Sindicato dos Professores ou dos Trabalhadores em Educação, por exemplo. Reflete-se sobre esse ponto, pois se pensava que esse ambiente no qual vozes diferentes fossem registradas apresentaria maior riqueza de material documental.

Assim não há uma, mas múltiplas histórias da instituição, de acordo com os grupos que as contam e com a época em que vivenciaram a instituição. Desentranhar estas memórias e histórias da instituição contribui para torná-la mais viva, evitar o esclerosamento e a hipertrofia do instituído. Dar fala a seus diferentes atores que, em diversas posições e em diferentes tempos viveram a instituição, revela suas múltiplas estratégias de construção e as variadas e muitas vezes conflitantes identidades institucionais e os processos de rejeição e aproximação que em seu interior se construíram. (WERLE, 2004, p. 112).

Faremos diferenciação de atores institucionais, ou seja, dessas três instituições que atuam para a modificação das legislações e das outras pessoas/grupos de interesse, denominados atores não institucionais. Não podemos deixar de salientar que Cellard (2012) diz que, para as análises se desenvolverem de forma válida e sólida, deve-se ser criterioso e “manter o espírito crítico, todavia aberto, pois nunca se sabe quais surpresas nos reservam os exames minuciosos dos documentos”.

Temos que estar abertos para essas ditas “surpresas” e descobertas inesperadas. Deste modo, se, no decorrer das análises, nos depararmos com algo interessante e que acrescente sobre a problemática, vamos salientar tais dados, explicando-os para o leitor. Destacamos que, no capítulo de análise, todos os atores e processos serão pormenorizados. No quadro a seguir, descrevemos todos os documentos encontrados em cada uma das instituições:

Quadro 4 - Lista de documentos encontrados em cada instituição.

Descrição dos documentos encontrados em cada Instituição:		
Executivo/ Secretaria da Educação	Legislativo / Assembleia Estadual	Sindicato / CPERS
Historicidade da legislação estadual - TRANSVERSAL		
<p>Não foram encontrados documentos na SEDUC. Documentos encontrados na Casa Civil.</p> <p>1: Minuta original de abertura do processo dentro da Secretaria de Educação, assinada pelo Secretário de Educação à época. 2: Entrevista com a Secretária Adjunta de Educação à época.</p>	<p>1: Ofício de abertura que encaminha o processo ao legislativo. 2: Ofício de justificativa da abertura desse processo/expediente. 3: Texto escrito pelo proponente. 4: Pauta (quantas vezes o processo/expediente esteve em pauta na casa legislativa.) 5: Falta dos pareceres das comissões internas pelas quais o processo/expediente passou. 6: Emendas de deputados que o processo/expediente obteve em sua tramitação. 7: Proposições associadas. 8: Transcrição taquigráfica do dia da votação. 9: Ata de votação.</p>	<p>Não nos foi permitido acesso aos documentos na sede do sindicato.</p> <p>1: Entrevista com uma diretora do sindicato à época.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Tentaremos reconstruir os processos institucionais que culminaram com a aprovação da Lei nº 13.990, de 2012, que introduziu modificações na lei da gestão democrática do Rio Grande do Sul, Lei nº 10.576, de 1995. Foi partindo dos documentos e entrevistas que se deu a formação dos conjuntos de dados e, em consonância com o referencial teórico-metodológico, foram construídas as análises que se seguirão, na tentativa de produzir explicações coerentes às questões de pesquisa.

No capítulo de análise, antes de construir o exame e a apreciação referentes aos documentos que embasam o último processo de mudança, culminado com a promulgação da Lei nº 13.990/2012, descrevemos como tema transversal a contextualização e historicidade de todas as mudanças na lei original (Lei nº 10.576/1995), denominada Lei da Gestão Democrática do Estado do Rio Grande do Sul.

Assim sendo, contextualizamos a inserção da modificação da legislação com o ano e momento histórico do processo, bem como desenvolvemos a análise dos dados obtidos, respeitando a numeração descrita de cada documento ou ator/participante referidos no quadro acima. Buscamos, ainda, compreender quais foram os fluxos e atores que levaram o problema da recondução de diretores até os decisores. Em seguida, também evidenciamos a janela política que foi utilizada para trazer o assunto de tal modificação à tona. Além de tudo isso, ainda tratamos de interconectar os dados analisados em cada uma das instituições atuantes, as respostas das questões norteadoras obtidas nas entrevistas com o problema da pesquisa.

3 DEMOCRACIA, A TEORIA AO ENCONTRO DA ESCOLA

Neste capítulo de nosso trabalho, abordaremos os fundamentos teóricos que sedimentaram o pensar sobre o objeto da pesquisa, articularam a investigação com a teoria já construída e nos ajudaram na realização das análises dos dados coletados. Trataremos de democracia interligada com a educação, em aproximações com conceitos da gestão democrática, apresentando referenciais sobre os modelos de democracia moderna, especialmente sobre alternância de poder. Trataremos, ainda, da gestão democrática e dos constructos teóricos feitos por autores do campo de pesquisa.

Na dificuldade de produzir um único conceito sobre democracia, pois temos diversas teorias sobre democracia moderna descritas nas literaturas do campo da ciência política, como a direta, a deliberativa, a representativa e a participativa, por exemplo, (BOBBIO, 1998) resolvemos optar, no momento, por nos acercarmos mais dos conceitos próximos da democracia participativa ou corrente participacionista, por entendermos que a escola e o seu modelo atual de gestão no Estado do Rio Grande do Sul estão conectados com esses ideais.

Entendemos que o modelo de conselho escolar adotado no Rio Grande do Sul, juntamente com o diretor, são os responsáveis por gerirem as unidades escolares. Eles apresentam-se como componentes da democracia participativa, como salienta a Lei da Gestão Democrática do Rio Grande do Sul em seu “Art. 4 – A administração dos estabelecimentos de ensino será exercida pelos seguintes órgãos: I – Equipe Diretiva – ED – integrada pelo Diretor, pelo vice-diretor e pelo coordenador pedagógico; e II – Conselho escolar.” (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Assim, os participacionistas:

[...] propõem, ainda, o alargamento do entendimento de política. Os autores que defendem essa linha entendem que é preciso democratizar todos os espaços em que interagem os indivíduos. Procuram levar a democracia à vida cotidiana das pessoas nos mais diferentes âmbitos, tornando-as politicamente mais responsáveis, ativas e comprometidas, e estimulando-as a construir um maior grau de consciência em relação aos interesses dos grupos. (CREMONESE, 2012, p. 87).

Percebe-se que o modelo participacionista se conecta com a lei da Gestão Democrática do Rio Grande do Sul quando são feitos apontamentos para a participação dos segmentos nas decisões da unidade escolar na instituição máxima

de deliberação dentro da escola, que é o conselho escolar. Ou seja, percebemos o quanto a luta pela redemocratização no Brasil (e de suas instituições), no final dos anos 80, conseguiu influenciar a escola e a educação. Para essa corrente de pensamento, o simples votar na eleição não seria suficiente para ser entendido como participação. Marques (2008) acrescenta o seguinte:

A revisão da teoria democrática deveria emergir com base em critérios de participação política que não se resumam ao ato de votar, realizando uma repolitização global da prática social, criando novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania, transformando relações de poder em relações de autoridade partilhada, nos diferentes espaços de interação social, pressupondo, assim, novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política e, com isso, valorizar a ideia da igualdade sem inalterabilidade, da diferença, da autonomia e da solidariedade. (MARQUES, 2008, p. 63).

Podemos citar alguns momentos de participação que não estão restritas ao sufrágio para diretor, como por exemplo, os representantes dos alunos, eleitos por eles próprios, passando de sala em sala para recolherem opiniões de seu segmento, para que possam levar ao conselho escolar tais opiniões sobre diversos temas. Podemos, ainda, citar os conselhos de classe participativos, nos quais os professores e os alunos conversam sobre as dificuldades do ensino e da escola, sentados e organizados em círculo. Acreditamos que esses momentos sejam singulares, pois o educando poderá perceber que o sistema precisa e quer a opinião e decisão dele. Constrói-se a tendência de que na sua vida, em outra instância social, essa experiência seja replicada.

Uma consciência política mais desenvolvida e voltada para os interesses de todos na escola, sem restringir-se ao corporativismo estreito ou às imposições, muitas vezes antieducativas, do Estado, só poderá desenvolver-se num ambiente escolar em que todos possam conviver como sujeitos, com direitos e deveres percebidos, a partir da discussão aberta de todas as questões que afetam a vida de todos na escola. (PARO, 1996, p. 389).

Também na escola, podemos ensinar práticas democráticas, como por exemplo, a transparência com os gastos públicos. A possibilidade de fazê-lo existe, como nos mostra a legislação em seu: “Artigo 42 - São atribuições do Conselho Escolar, dentre outras: [...] VI - divulgar, quadrimestralmente, informações referentes à aplicação dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados”, (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Essas questões fazem parte da vida do trabalhador em educação, tanto do professor quanto do servidor.

O trabalho do professor é um trabalho pedagógico, que é mais ou menos efetivado, dependendo também dos processos administrativos que ocorrem dentro da escola. Você não vai conseguir efetivar um trabalho de motricidade com pintura se não lhe deram o material necessário, mas onde está o dinheiro e no que ele foi investido? A participação (ou a falta dela) dentro da escola é um problema e sabemos que, “embora a simples existência da eleição de diretores não tenha a possibilidade de instituir, por si só, esse ambiente na escola, parece certo que ela é uma prática que tem concorrido, de alguma forma, para isso.” (PARO, 1996, p. 389).

Alguns pensadores advindos de outras áreas se dedicaram e ainda se dedicam a escrever suas concepções sobre a educação, entendendo que não é possível ter vida em sociedade sem a educação dos cidadãos e dos espaços sociais para a interação, como a escola. Exemplo disto é o filósofo americano John Dewey (1859-1952), que relata que a democracia e a educação não encontraram companheirismo teórico somente nos dias de hoje. Anísio Teixeira, no Brasil, teve acesso à obra de Dewey e a traduziu à época do movimento escola novista³.

Dewey, um dos principais expoentes da escola progressiva estadunidense na década de 20, escreveu que a experiência educativa é que proporciona conhecimentos e aumenta aptidões, diferenciando-se de qualquer outra atividade rotineira (DEWEY, 1959). Nesse sentido, o autor tentava ilustrar que a sociedade deveria ter um projeto de educação, não somente enquanto conteúdo rígido, mas sim no sentido de possibilitar a experiência e a interação dos educandos entre eles e também com os professores, mencionando, obviamente, que a educação, à época, era estritamente uma prática autoritária e hierárquica, na qual os estudantes obedeciam e recebiam do professor os conteúdos, em uma interação limitada.

John Dewey afirma, numa peça de pensamento filosófico, articulando a educação enquanto irmã gêmea da teoria da democracia, que:

O amor da democracia pela educação é um fato cediço. A explicação superficial é que um governo que se funda no sufrágio popular não pode ser eficiente se aqueles que o elegem e lhe obedecem não forem convenientemente educados. Uma sociedade é democrática na medida em que prepara todos os seus membros para com igualdade aquinhoarem de seus benefícios e em que assegura o maleável reajustamento de suas

³ Escola nova, escola ativa ou escola progressiva foi um movimento demarcado no Brasil pelo manifesto dos pioneiros da educação nova em 1932, o qual defendia a universalização do direito à educação, à gratuidade e à laicidade, em oposição ao enorme contingente de escolas particulares e confessionais existentes no país.

instituições por meio da interação das diversas formas de vida associadas. Para terem numerosos valores comuns, todos os membros da sociedade devem dispor de oportunidades iguais para aquele mútuo dar e receber. Deveria existir maior variedade de empreendimentos e experiências que todos participassem. (DEWEY, 1959, p. 90 – 106).

No excerto acima, Dewey (1959) articula sobre as variedades de empreendimentos e experiências dos quais todos poderiam participar.

Hodiernamente, podemos associar essa ideia ao “projeto político pedagógico” da escola, que se dá como o próprio nome descreve: “projeto”, por ser um planejamento da escola com ações a serem efetivadas num determinado período;

“político”, pois a escola é um espaço de formação de pessoas enquanto cidadãos; e “pedagógico”, no sentido de buscar organizar as atividades e projetos educativos necessários para o binômio ensino-aprendizagem.

Como sabemos, a LDBEN, no seu artigo 14, prevê a participação dos profissionais da educação na elaboração desse projeto (BRASIL, 1996). Podemos inferir, então, que John Dewey, quando publicou pela primeira vez o texto “Educação e Democracia”, no ano de 1916, já pensava num sistema democrático na/para a escola, que visasse as diferentes formas de associação e participação.

Contudo, pela experiência vivenciada, muitas vezes essas oportunidades de debate e reflexão não são propiciadas e os projetos, que deveriam ser efetivados no coletivo, acabam feitos por somente algumas pessoas, o que comumente chama-se “documentos de gaveta”. São chamados assim, pois são depositados em lugares não visíveis e só são recuperados para modificações oriundas da mantenedora. Assim, ninguém os lê, não se sabe que eles existem, a unidade escolar não segue seus direcionamentos, eles não são revisados periodicamente, não têm vida, diferentemente dos processos de transformação e das visões de sociedade, que se modificam com o passar do tempo.

Além do fato de que os planos muitas vezes são construídos por uma minoria dentro da própria escola, alheia ao coletivo, situações nas quais os planos político-pedagógicos são vistos como determinações a serem cumpridas (ou não) e não documentos que devem ser entendidos como um momento de pensar a escola, invariavelmente partindo da visão de que tipo de indivíduos queremos formar, quais são os saberes necessários para isso e como faremos para atingir esse objetivo. Como podemos fazer com que uma instituição caminhe no mesmo sentido se não sabe-se onde se quer chegar e essa visão não é compartilhada pelo coletivo?

Em alguns casos os planos são construídos por agentes privados, que enquadram a escola e sua comunidade sem nem sequer uma pesquisa socioantropológica das intenções da comunidade para com a escola e seus alunos, descartando assim o caráter democrático conquistado na legislação. Tanto a possibilidade de construção do plano político pedagógico e a eleição de diretores, configuram-se como oportunidades de exercício de aprendizado democrático da comunidade escolar.

No texto escrito por Honneth (2013), da segunda geração da Escola de Frankfurt⁴, é relatado como alguns filósofos (dentre eles, o supracitado John Dewey) preocuparam-se, em seus tratados filosóficos, com a questão da democracia interligada à educação. Contudo, com o tempo, a filosofia política apartou-se das questões relacionadas ao binômio educação-democracia.

O autor defende que novamente a sociedade volte suas atenções ao caráter democrático da escola pública, para que essa se torne um lugar de aprendizado democrático, ou seja, que possa funcionar como uma forma de construção de democracias desejáveis:

O tipo de educação escolar, seus métodos e conteúdos, pode repercutir de maneira desejável na consistência de uma democracia, promovendo, por exemplo, a capacidade de cooperação e autoestima individual, ou então contribuir, de maneira negativa, para seu insidioso solapamento quando ela veicular a submissão à autoridade e ao conformismo moral. Qualquer noção de uma democracia vital precisa primeiro gerar, através de processos de formação geral, os pressupostos de sua própria subsistência cultural e moral [...]. (HONNETH, 2013, p. 548).

Somando a essas ideias, Lima (2000) narra passagens importantes de várias obras de Paulo Freire e, a partir delas, constrói e acrescenta entendimentos próprios sobre a democratização na/da escola. Freire, em “Pedagogia da Autonomia”, conclui que, “se a educação não pode tudo, alguma coisa fundamental a educação pode” (LIMA, 2000 apud FREIRE, 1996b).

Lima (2000) ainda descreve que, para a construção da escola democrática, a participação ativa de professores, alunos e também dos outros segmentos é fundamental para conscientizar esses atores das dimensões políticas do trabalho na

⁴ Nome informal dado a pessoas ligadas ao Instituto para Pesquisa Social na Universidade de Frankfurt/Alemanha que se propunha a preencher as lacunas percebidas na teoria Marxista tradicional emergindo como teoria social interdisciplinar neomarxista.

escola, pois as pessoas que ali circulam não têm pensamentos homogêneos acerca do projeto de escola e de formação de pessoas alunos/professores-trabalhadores. Acreditamos em uma concepção de educação e seus processos escolares enquanto fundamentais para que possamos ensinar/aprimorar a democracia, para que os atos de ensinar e aprender possam ser baseados em valores mais equânimes de justiça social, de respeito e de acolhimento das diferenças.

Nas leituras, muitas vezes a educação, em seu significado mais inerente, é associada ao processo de escolarização compulsória. Todavia, compreendemos esta diferença e conceituamos “educação” como o processo de ensino-aprendizagem na vida do indivíduo e também do coletivo, já que somos educados desde a tenra idade e possuímos capacidade de aprender e de educar até o fim de nossos dias. Assim, o processo de escolarização é um momento da educação continuada na vida da maioria das pessoas.

No tempo presente, podemos acreditar que a gestão democrática do ensino público apoiou-se conceitualmente em teorias da democracia, refletindo obviamente os entendimentos de democracia que se tinha à época da elaboração da legislação. No caso do Rio Grande do Sul, no ano de 1995, podemos ponderar que a inserção na legislação da alternância de poder obrigatória nos cargos de direção correspondeu a uma concepção democrática.

Resta refletirmos quais são os entendimentos e os consensos que existiram quando esse tema foi retirado da legislação, quais foram as lutas para que ele fosse recolocado novamente no ano de 2012 e por que esse tema é tão recorrente no cenário educacional.

3.1 A NÃO ALTERNÂNCIA DE PODER - A DEMOCRACIA ENCONTRA A ESCOLA

É de grande dificuldade para o pesquisador, em determinado momento da investigação, filiar-se a alguma corrente teórica. Foi perceptível, nas pesquisas do campo de estudos, que uma parte considerável de autores na área da educação articula Bobbio e sua teoria democrática nas elaborações explicativas sobre escola, gestão escolar e gestão democrática, (ALBUQUERQUE, 2011; FEIGES, 2013; SOUZA, 2006; TITTON, 2014).

A teoria democrática contemporânea nos países ocidentais conceitualmente tende a se esgotar, caracterizando-se pelas regras do jogo democrático comuns a

elas, conforme veremos na sequência: 1) órgão político máximo, com função legislativa, eleito pelo povo; 2) outras instituições com dirigentes eleitos, como órgãos da administração local ou chefes de estado; 3) todos os cidadãos que atingiram maioria sem distinções devem ser eleitores; 4) todos eles devem ter voto igual; 5) todos devem poder votar, baseados nas suas opiniões, ou seja, numa disputa livre entre partidos políticos, 6) todos devem ser livres, no sentido de terem condições para poderem escolher, de terem reais alternativas; 7) vale o princípio da maioria numérica, tanto para eleição dos representantes, como para as decisões do órgão político máximo; 8) nenhuma decisão tomada por essa maioria deve extinguir ou limitar o direito da minoria, em especial o direito de se tornar maioria em igualdade de condições; e 9) o órgão do governo deve ter a confiança do parlamento ou do chefe do executivo que, por sua vez, foi eleito pelo povo. (BOBBIO, 1998).

Podemos salientar, também, quais seriam as características do ideal democrático, como: a solução pacífica dos conflitos sociais, da eliminação da violência institucional no limite do possível, do frequente revezamento da classe política, da tolerância etc. (idem, 1998). Tanto na leitura de Bobbio em “O Futuro da Democracia”, lançado pela primeira vez em 1984, quanto na obra “Poliarquia”, de Robert Dahl, de 1972, os excertos que selecionamos e que puderam se conectar com o objeto de pesquisa foram semelhantes conceitualmente. Os dois autores fazem a distinção entre democracia real e democracia ideal.

No primeiro capítulo do “Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo”, Bobbio (2000) pondera que sua intencionalidade é refletir sobre o estado da democracia à época e apresenta uma definição de democracia nesses termos: a) atribuir a um elevado número de cidadãos o direito à participação direta/indireta na tomada de decisões; b) regras do jogo, como o ganho da maioria ou até a unanimidade; c) que os chamados a eleger possam fazer isso com reais alternativas e que possam ter direito à informação, para poderem escolher entre uma ou outra, com transparência e publicização.

Refletindo sobre o que pensa o autor e conectando com a gestão escolar no Estado do Rio Grande do Sul, conforme as bases descritas, acreditamos contar com um pouco de todas essas opções, pois, na escola, a participação é permitida, com a eleição de representantes para segmentos do conselho escolar e eleição de diretor. Na maioria das vezes, a decisão da maioria em reuniões (quando estas ocorrem) é respeitada.

Acreditamos que o último item referente à publicização/transparência ainda tem um longo caminho a percorrer, pois a autora deste trabalho, nas quase dez escolas nas quais ministrou aulas em seis anos de magistério, somente encontrou o referido em uma delas, onde toda a publicização trimestral dos gastos e decisões do conselho escolar apareciam em um mural, de maneira bem visível. E na questão das eleições para direção no Estado, é sabido que um pouco mais da metade das escolas teve chapa única, ou seja, o votante não pode escolher entre esse ou aquele projeto de ação para a escola.

Para Bobbio (2000), a democracia real e observada é fruto de promessas não cumpridas, esperanças que não foram concretizadas, dificuldades e questões que não estavam previstas, sendo uma delas a educação para a cidadania, pois, numa sociedade democrática, as pessoas deveriam ter direito a ter direito. Contudo, nos tempos modernos, o problema não é tanto o de justificar um direito, pois, no caso do Brasil, por exemplo, a Constituição defende o direito à educação, mas a dificuldade reside em proteger esses direitos teoricamente garantidos.

Das possibilidades da democracia representativa que observamos na atualidade, um exemplo que poderíamos expandir à possibilidade do voto é, com certeza, a escola. Então, um dos pressupostos nos quais a teoria da democracia encontra a escola é certamente na questão de poder votar e ser votado. Sobre a questão do voto e de poder eleger os próprios governantes enquanto fundamentos da democracia:

[...] se desejarmos apontar um indicador de desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos nos quais se exerce o direito do voto. [...] a participação eleitoral tem um grande valor educativo [...] (BOBBIO, 2000, p. 44 e p. 68).

Para Bobbio, os regimes democráticos são, primordialmente, diferentes de todos os outros que sejam baseados no autoritarismo e, neste sentido, conseguimos interligar esse ideal democrático com os esforços visíveis na caminhada para relações mais democráticas nas escolas. Contudo, de que a eleição de diretores pudesse extinguir o autoritarismo, a centralização e a forte hierarquia, mas isso não se efetivou por completo, como relata Paro (1996):

Mas, como toda inovação, a perspectiva de introdução da via eletiva para escolha de diretores escolares provoca grande número de expectativas nos sujeitos envolvidos, muitas delas impossíveis de serem realizadas. (PARO, 1996, p. 378).

Não obstante a isso, compreendemos que:

[...] é preciso considerar que tal autoritarismo é resultado da conjunção de uma série de determinantes internos e externos à unidade escolar, que se sintetizam na forma como se estrutura a própria escola e no tipo de relações que aí têm lugar. (PARO, 1996, p. 381).

Uma das hipóteses explicativas desse contínuo autoritarismo dentro da escola, mesmo em situação de eleição para os cargos de diretor, é o princípio democrático de alternância de poder no cargo que não foi efetivado. Para o autor, uma das formas de restrição do poder desses cargos é o controle através das eleições periódicas.

A ampliação da participação e da competição política determinam uma mudança na composição das lideranças, especialmente nos que conquistam seus cargos públicos através dos votos. (DAHL, 1997, p. 229).

Entretanto, se o cidadão que elege não pode escolher, se a ele não são apresentadas opções para o seu voto consciente, ou seja, se só há aquele candidato específico, como podemos falar em efetivação democrática? Uma alternativa seria o estado, através de legislação específica, impedir a maximização das vontades daqueles indivíduos que possam estar propensos a imporem interesses individualistas. Nesse caso, uma solução seria a criação de um dispositivo que impedisse que o diretor se candidatasse ao mesmo cargo por mais de duas vezes.

Decidimos, então, nos filiar e aprofundar as leituras da teoria democrática de Robert Dahl, por entender que esse autor reflete com propriedade sobre a questão da alternância de poder enquanto princípio básico da democracia. Assim, o que se intenciona fazer é explanar as convergências entre algumas ideias de Robert Dahl e possíveis relações com o objeto da pesquisa. Escolhemos essa filiação, pois esse autor elabora um constructo teórico, no qual existiria a democracia real e a democracia ideal: à real, é acrescentado o título de poliarquia, que seria uma influência plural e sucessiva de grupos de interesse. Por isso, a questão da alternância no poder é um ponto chave.

A grande contribuição de Robert Dahl à real democracia é a sugestão de algo aparentemente simples: utilizar o termo democracia apenas para designar o nível ideal do termo e acrescentar-lhe significado de poliarquia: fala-se, então, em democracia real. (CADEMARTORI, 2001, p. 206).

Enfatizamos que, para Dahl (1997), a democracia ainda não existe enquanto forma real, mas sim enquanto forma ideal. Acreditamos que esse pensamento é o mais consoante com a gestão democrática que observamos nas escolas, pois, nesse caso, também é um horizonte, é o vislumbrar de um ideal a ser atingido. Para o autor, é necessária uma concepção idealizada de democracia, para garantir a busca por democracia no mundo real.

Para Dahl (1997), a democracia é a forma mais desejável de governo, pois produz consequências desejáveis. E através do voto, podemos eleger nossos governantes e barrar os interesses autocráticos de pessoas ou grupos, significando que a maneira de se mostrar o desgosto pelos administradores públicos do período vivenciado é a eleição periódica. A possibilidade de trocar os cargos eletivos públicos tenderia a servir para barrar o clientelismo e o patrimonialismo.

A democracia, nesse sentido, evita a tirania e seus efeitos maléficos. Para o autor, a alternância de poder é mais desejável para reforçar a circulação de ideias plurais, evitando a maximização de interesses próprios. Vejamos, a seguir, um trecho nas palavras do próprio autor:

O problema fundamental e mais persistente na política talvez seja evitar o domínio autocrático. [...] líderes [...] exploraram as excepcionais capacidades de coerção e violência do Estado para atender a seus próprios fins. (DAHL, 1997, p. 25)

A compreensão que se busca à luz desse autor é a necessidade de troca de poder nos cargos, mesmo dentro de um regime democrático e mesmo contando com eleições. Uma vez que os indivíduos buscam atender suas necessidades e interesses, quando ocorre uma brecha na legislação, pode ser a oportunidade ideal para a manutenção do poder e também para políticas continuístas.

O domínio de algum pensamento único não é salutar para o sistema democrático, pois a possibilidade de troca, nesse sentido, oxigena e renova a forma de experienciar outros modelos nas construções de caminhos para diferentes fins, dentre eles, a escola e os processos de ensino e aprendizagem. Sabemos que a nossa Constituição Federal, no seu capítulo quarto dos direitos políticos, parágrafo quinto, a

partir de uma emenda de 1997, delimita o mandato presencial, de governadores e prefeitos, a uma reeleição. (BRASIL, 1997).

Assim, se a própria Constituição prevê a não reeleição por tempo indeterminado, a Lei da Gestão Democrática também seguiu o mesmo caminho. Todavia, isso não explicaria o motivo do caso da recondução sucessiva ser retirada da legislação no espaço de tempo observado. De qualquer modo, enquanto hipótese, explicaria o seu retorno no sentido das ideologias e dos significados que os governos ou empreendedores de políticas possuem em determinado tempo histórico.

Os principais eixos na busca pela democracia, de acordo com Dahl (1997), são a competição e a participação política. A competição pela eleição e ocupação do cargo público é fruto de concepções de projetos do que seria uma boa escola, uma boa administração, uma boa educação. É o resultado do que afetou aquele concorrente, quando o mesmo se encontrava em lados diferentes dos segmentos que formam a escola. O concorrente foi educando, foi professor e visa a tornar-se um diretor.

Quanto maior o movimento de competição, mais os candidatos devem aliar as suas propostas, para que captem para si o apoio da maioria. A competição provoca necessidade de mudança e quanto mais as pessoas puderem mostrar suas preferências e visões do que é uma “boa escola”, mais propício será para que mais visões sejam apresentadas.

Não se deve esperar que opositores em conflito se tolerem mutuamente se um deles acredita que a tolerância do outro provocará sua própria destruição ou um grave dano. A tolerância mais provavelmente se estenderá e perdurará apenas entre grupos que presumivelmente não provocarão, mutuamente, danos graves. (DAHL, 1997, p. 202).

O que são as escolas enquanto entidades sociais, que englobam diversos segmentos da sociedade, alunos e seus familiares, funcionários e professores, se não organizações políticas? Pode parecer estranho, em uma primeira leitura, essa comparação. Todavia, no caso da eleição e ocupação desse cargo dentro da instituição escola, o que se percebe empiricamente é o descrito. Não se tolera a concorrência e o simples fato de vir a perder uma eleição ou promover outras propostas e projetos de educação é algo inconcebível na frágil e recente cultura democrática da escola.

Perder a eleição dentro dessa instituição é o mesmo que ser destruído e tentar concorrer é infligir no outro o medo dessa destruição. Em uma conversa informal com

a antiga presidente da administração 2011-2013 do sindicato CPERS, para descobrir a localização de documentos, os quais poderiam demonstrar a posição institucional da época, foi constatado que o período que mais se colocariam servidores à disposição nas escolas seria o tempo posterior às eleições.

Uma questão referente à democracia, também mencionada pelo autor, é a tolerância à oposição, pois essa aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação. Esse excerto é significativo, no sentido de que o custo de eliminação da concorrência nas eleições de diretores nas escolas estaduais do Rio Grande do Sul é mínimo.

A possibilidade dada aos diretores de remover/remanejar os servidores de suas escolas é grande e é uma prática corriqueira, vivenciado pela autora tanto pessoalmente por já ter sido remanejada de escola, quanto em conversas com colegas do magistério. Prática essa sentida em maior intensidade pelos professores que possuem contratos emergenciais, ou seja, aqueles não estatutários. Para o autor, existem duas dimensões teóricas para a democratização dos espaços, que são a “contestação política” e o “direito de participação”. De acordo com as experiências da autora em diversas escolas e em variadas conversas com inúmeros membros do magistério e funcionários de instituições de ensino, é exatamente isso o que não acontece num número significativo de casos: os servidores que contestam são remanejados de escola.

Restaria saber se essa prática teria correlação positiva com a questão da recondução, ou seja, se em escolas nas quais não houve alternância de poder, os servidores seriam mais remanejados (retirados dessa escola) do que em outras, interessante questão para pesquisas futuras. A convivência das visões antagônicas dentro da escola seria insustentável. Assim, em uma porcentagem grande de casos, o grupo que ganhou a eleição tenta destruir politicamente o grupo que perdeu, também para que esse grupo não tente de novo a eleição em anos próximos.

Outro movimento que é percebido devido à experiência empírica da autora em diversas unidades escolares, em conversas com variados professores, como ativista da gestão democrática e membro do sindicato, é a mesma situação que Finatti (2006) comprovou com dados empíricos aos quais teve acesso, conforme vemos a seguir:

Outro fator que se destaca na análise é a que são poucos os casos em que há uma ruptura completa na equipe diretiva. Após terem nomeado diretores/as e seus respectivos vices, as comunidades passaram a eleger ao menos um deles no pleito seguinte. (FINATTI, 2016, p. 110).

Esse fato, no Estado do Rio Grande do Sul, é chamado popularmente de “dança das cadeiras”, situação que também foi fator propulsor da presente investigação. Consiste no ato de trocar de cargo, de diretor para vice-diretor, de diretor para supervisão escolar e assim sucessivamente, até voltar ao posto de diretor novamente.

De todas as mudanças na lei da gestão democrática, na questão das eleições para diretor, somente no ano de 2001, esse fator ganhou atenção do poder executivo, no projeto de lei enviado à Assembleia Legislativa, que propunha o impedimento da recondução a um terceiro mandato, independentemente do estabelecimento de ensino e função. (RIO GRANDE DO SUL, 2001). Porém, o projeto foi todo modificado, obteve veto total do governador e, posteriormente, a Assembleia derrubou esse veto em plenário e o substitutivo passou a valer até 2012.

O histórico da recondução do cargo de diretor, a partir da legislação, demonstrou que a questão da recondução é um tema recorrente, formando um consenso do possível, perante aos segmentos decisórios do Estado do Rio Grande do Sul. Um dos fatores de sustentação da democracia seria o equilíbrio de forças. Para DAHL (1997), os ideais negativos da democracia seriam as hegemonias fechadas e isso acontece quando pessoas querem se manter no poder indefinidamente e o Estado corrobora com esse tipo de visão, em detrimento de ter bases democráticas fortes para promover a saudável concorrência nas eleições de diretores.

Se existe somente uma chapa ou um candidato, isso é visto como salutar por alguns agentes administrativos da Secretaria da Educação. Essa opinião foi presenciada pela autora, ou seja, tal acontecimento não provoca movimento ou convulsão social dentro da unidade. Assim, o órgão não precisará intervir no caso de alguma disputa/competição. Essa visão obviamente obstaculiza a contestação que é inerente e necessária ao sistema democrático.

O outro texto que se insere nessa mesma temática é: „Eleição de diretores e gestão da escola pública: reflexões sobre democracia e patrimonialismo” (ESQUINSANI, 2013). Esse trabalho foi desenvolvido em uma rede municipal do Estado do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2012, a qual possui 32 escolas. A autora

pontua que “a presença de uma gestão comprometida com práticas patrimonialistas seria um indicador palpável da precarização da qualidade da educação dentro da unidade educativa” (ESQUINSANI, 2013), pois isso “pode comprometer o rendimento escolar ao adotar práticas onde a equipe gestora, ante a uma série de demandas, não consegue conduzir adequadamente – com objetividade, dinamismo, razoabilidade e coerência os processos pedagógicos que se instalam dentro da escola” (idem, p. 104).

O mais interessante na pesquisa da autora é que, com o mapeamento das escolas, pode-se identificar o perfil das instituições na questão da eleição para diretores, nas quais há 20 anos existia a possibilidade do pleito. Ela define três categorias, conforme vemos na sequência: a) escolas onde houve alteração significativa da equipe no período estudado; b) escolas onde o gestor deixou em seu lugar – por ocasião de aposentadoria – o seu vice-diretor ou coordenador pedagógico; e c) escolas onde o diretor tem sido reeleito de maneira sucessiva há algum tempo.

Essa última categoria descrita é de total interesse para pesquisas futuras e é salutar que isso já tenha sido feito com uma rede municipal. Pensamos como seria um levantamento por amostragem de escolas da rede estadual. No capítulo do presente trabalho intitulado “histórico da recondução de diretores”, podemos observar claramente que, pela legislação, é permitido que os diretores se recandidatem. Interessante seria saber o porquê desses movimentos e se essas possibilidades foram utilizadas por diretores, mensurando estatisticamente quantas escolas contaram com sucessivas reconduções e quais as possíveis consequências disso. A autora sumariza qual seria a preocupação de seu pensamento nesse excerto:

[...] uma gestão embasada em pressupostos de origem patrimonialista estaria comprometida com nomes, cargos e atitudes de autolegitimação, em detrimento de qualquer compromisso com projetos de escola. Tal compromisso patrimonialista pode levar o gestor a tornar-se refém das vontades individuais dos seus apoiadores, algumas vezes amarrando por vantagens veladas; ou ainda simples e voluntariamente comprometido com amigos e afilhados da campanha passada. [...]. A unidade educativa passa a ser „propriedade” do diretor e, tal qual um senhorio, atribui diferentes papéis aos inquilinos do seu imóvel. (ESQUINSANI, 2013, p. 110).

A autora, então, finaliza o excerto, chamando a atenção para esse aspecto, que pode acontecer no setor público, questionando por que, principalmente para a gestão escolar, busca-se uma problemática tão perigosa. O sentido de “provocar e facilitar a reconstrução de conhecimentos, atitudes e formas de conduta que os (as) alunos (as) assimilam direta e indiretamente nas práticas sociais de sua vida anterior e paralela à

escola” (ESQUINSANI, 2010 apud GOMÉZ, 2000, p. 25) é fundamental no processo de construção de uma sociedade mais cidadã e a escola faria parte decisiva dessa caminhada.

3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA - ENCONTROS E DESENCONTROS NAS ELEIÇÕES DE DIRETORES

Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública que tenha efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários de escola, isso acaba sendo considerado como coisa utópica. (Vitor Paro).

A gestão democrática da escola pública, permeada pelas teorias democráticas e, principalmente, pelos ideais democráticos não pode ser provada, porém defendida. Todos aqueles que trabalham e pesquisam sobre o tema da escola pública compreendem, nem que seja minimamente, a diferença do caráter público em relação ao privado.

A utopia da participação enquanto promessa democrática não cumprida é tensionada em caminhos que cada vez mais se afastam do autoritarismo. Para Dahl (1997), a democracia só surge quando estão presentes as condições adequadas. Acreditamos que, por mais que a curva democrática decresça, ela se movimenta novamente para a ascensão, pela inquietação das forças que tencionam as opressões.

A luta pela democracia está presente na sociedade, pois apresenta as consequências mais desejáveis para a sociedade moderna. Muitas vezes, o abatimento em relação à questão democrática, sua brevidade e falta de efetivação no presente nos faz esquecer toda uma caminhada que já foi desenvolvida. Jamil Cury (2002) nos relembra todo o percurso histórico pela inserção da gestão democrática na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação.

O autor faz uma conexão de gestão democrática com os princípios de administração e do apreço pela coisa pública, tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ele também cita Bobbio (1986), dizendo que o mesmo “reporta-se à educação para a cidadania como sendo o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão”. O autor ainda faz uma conexão da gestão democrática com o estado de direito: se, por exemplo, as bases descritas nos princípios constitucionais brasileiros, como a impessoalidade e a transparência,

fossem realmente estruturadas ou mais cobradas dos agentes públicos, muitos dos problemas com o patrimonialismo e o clientelismo descritos nas referências já citadas poderiam ser evitados.

Desta maneira, podemos inferir que, com maior controle social, no caso da comunidade escolar, através da participação propiciada pelos mecanismos de gestão democrática, só estaríamos a contribuir para o exercício melhorado da cidadania e dos ideais democráticos.

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Afirma-se, pois, a escola como espaço de construção democrática, respeitando o caráter específico da instituição escolar como lugar de ensino/aprendizagem". (CURY, 2002, p. 173).

A gestão democrática, nesse sentido, não se caracteriza majoritariamente pela realidade das escolas, todavia, pode ser entendida como uma caminhada democratizante (SOUZA, 2006). A escola, enquanto uma organização educativa complexa, contaria com um princípio participativo, no qual, sempre que as decisões afetam os sujeitos, esses devem ter direito de participar.

Porém, as realidades múltiplas em territórios tão extensos são passíveis de compreensões e significados diferentes. Não se pode compreender o arcabouço da legislação como real, como nos explicita o autor citado acima. Uma coisa é a legislação e todas as normativas que são resultados, obviamente, de todos os consensos possíveis acerca do tema. Outra é como as escolas funcionam, mesmo com toda essa regulamentação.

Seria preciso levar em consideração, antes de mais nada, que - submetidas ao escopo normativo – as escolas acabam por configurar um campo de disputas expressas ou dissimuladas e, como qualquer outra organização, as pessoas e os grupos reúnem-se em torno de interesses imediatos ou que se podem materializar em curto prazo de tempo, particularmente quando diretrizes legais de mudanças são preconizadas pelos órgãos centrais. (MARTINS; SILVA, 2010, p.439).

A locação de verbas, métodos de avaliação, planos pedagógicos, participação e escuta dos alunos, administração dos funcionários e recursos humanos perpassam as funções de gestão na escola e, de alguma maneira, mesmo que as legislações já tentem retirar a hierarquia de uma figura central e dividi-la para uma administração

colegiada, o que se percebe é a dificuldade de lidar com essa nova configuração nas escolas.

Contudo, retiramos a obrigação da promoção das relações mais democráticas no interior da escola somente da figura do diretor, pois, se todos buscam uma escola plural, seria critério justo que todos tencionassem nesse sentido. Percebe-se, assim, que as dificuldades de implementação de uma gestão democrática são históricas e estruturais.

Acreditamos que a crescente burocracia contida nas relações escolares deve cada vez mais construir barreiras à ação de favorecimentos. Porém, nos alinhamos com Albuquerque (2011) e entendemos as relações escolares enquanto um modelo híbrido de burocracia patrimonial. A autora relata que devemos considerar a categoria do estado patrimonial no exame das relações que compõem ou deveriam compor a gestão democrática da escola:

Dessa forma, com a consideração da raiz patrimonialista na administração pública brasileira, pode-se indagar, no subcampo da gestão do ensino público, como a gestão democrática da educação convive com as formas tradicionais de educação escolar. Havia muitas resistências aos processos de democratização de gestão educacional, em decorrência de haver existido práticas de delegação de poder compreendida como prebenda e a posse de cargos públicos, como patrimônio pessoal. Assim, essa raiz patrimonialista influencia a maneira de pensar e fazer política educacional no campo da gestão em constantes disputas com os processos de democratização da escola e dos sistemas de ensino públicos. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 47).

A democratização da gestão se posiciona contrária aos mecanismos administrativos organizacionais verticais, hierárquicos, seletivos e classificadores, na intencionalidade de uma escola de todos e para todos, que seja inclusiva, tolerante, respeitadora da liberdade de consciência, eminentemente democrática, diferente da escola reservada aos bafejados pela fortuna, que discrimina e que tem dogmas a impor (idem, 2011). Exemplo, é a questão das escolas privadas no Brasil, que tem que servir ao cliente que as mantém e muitas vezes é voltada para o que chamamos de ensinar os testes, ou seja, a escola faz um efeito reverso e centra o seu processo educacional em fazer os estudantes competirem em níveis elevados para o vestibular das universidades públicas e gratuitas do país.

Contrário ao dogma mercantilista a democratização do acesso escola é a garantia constitucional da obrigação do Estado brasileiro em prover educação a todos os seus cidadãos e é democrática, pois sua estruturação, através das possibilidades

criadas pela lei da gestão democrática, é sedimentada como um dos espaços de socialização e aprendizado dos jovens e de todos os trabalhadores e famílias envolvidas. Essas que são chamados a participar e construir o projeto político pedagógico da escola de seus filhos, votam nas eleições de direção, votam e são votados para o conselho escolar além de ter a possibilidade de efetivar o círculo de pais e mestres.

A gestão democrática em conceito:

[...] é compreendida, então, como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade, no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola. (SOUZA, 2006, p. 131).

Assim, todo o exposto acima se caracterizaria por uma busca de qualidade democrática das relações também políticas na e para com a escola. Entendemos, salientar que a questão da eleição de diretores não parece ser um consenso, pois em lugares do Brasil, como São Paulo, a gestão das escolas é provida por concurso e os diretores ficam nas unidades escolares por toda uma carreira.

Contudo, é sabido que o mesmo acontece no Rio Grande do Sul. Abre-se uma carreira de gestão paralela com a de professor. Explicitamos que não é uma carreira precisamente dita, pois não há esse cargo na legislação estadual. Por essa razão paralela pois o profissional que está ocupando esse cargo tende a entrar num grupo de identidade diferenciada dentro da profissão não prevista no plano de carreira. Exemplo simples porém significativo é referenciar a escola com o nome do(a) diretor(a), é diferenciar o profissional dentro dos órgãos administrativos e o tratar diferente. O cargo propriamente dito é somente uma passagem no contínuo da carreira de professor e/ou servidor, a alternância de poder serve exatamente para cercear possíveis administrações patrimonialistas do bem público e criar ambiente de concorrência eleitoral baseada em ideias o que é salutar a democracia.

Defendemos, assim, que o termo seja: “professor em situação de direção”. Compreendemos que é um momento que pode variar de 3 a 6 anos e é uma contribuição, um projeto de um indivíduo ou grupo de indivíduos para com a Educação.

Evidenciamos o ponto exatamente pelo simples acompanhamento do histórico da questão da recondução a partir da legislação. Se os ideais democráticos preveem em suas bases a troca de poder, quais as razões que levam o Estado, através dos decisores políticos, a retirar esse princípio da legislação? Isso significa, no mínimo, que não há consenso. Compreendemos, também, todas as questões que envolvem o processo de eleição e a função de diretor, como descrevem FINATTI (2016), PARO (1996), WERLE e CASTRO (1991):

- a) Não se aceita o processo de eleição e ainda se pensa no diretor enquanto um representante do governo;
- b) Falta de preparo dos candidatos ao cargo;
- c) Conflitos ocasionados pelo processo de eleição;
- d) Excessiva centralização na figura individual do candidato;
- e) Oportunidade de jogar sobre os ombros do diretor toda a responsabilidade que envolve a prática escolar;
- f) O Estado, que estava habituado a agir clientelisticamente, se acomoda, não dando ouvidos às solicitações do diretor eleito;
- g) Administrador de uma instituição desacreditada, vivendo pressão de carências materiais, financeiras e de recursos humanos (administrar a miséria).

A compreensão dessas dificuldades pelas quais o profissional que ocupa o cargo de direção está sujeito, e principalmente assujeitado, é de grande apreensão para todos os envolvidos com a educação e com a escola pública, mas não é motivo para esmorecimento. É na luta dentro do campo educacional e nas tensões criadas que se pressiona o Estado e os tomadores de decisão ligados a ele para promoverem a qualidade da educação, tendo profissionais interessados em desenvolver a educação e os processos democráticos da melhor maneira possível.

Uma das questões que se percebe é que, com o dispositivo que obriga a alternância no cargo, o Estado se vê na obrigação de prover saídas para a possível falta de pessoas, no sentido de suprir as vagas nas eleições seguintes. Se assumimos, enquanto sociedade, a gestão democrática das escolas públicas, isso tem um custo, um custo social que o Estado deve compreender como investimento na qualidade da educação.

Os custos da alternância de poder nas escolas públicas são, por exemplo: promoção de cursos e incentivos aos professores/servidores que desejam fazer parte de equipes diretivas, promoção de ambiente saudável de competição com apoio

administrativo da mantenedora, com ajuda às comissões eleitorais das escolas, promoção de concursos públicos periódicos, para renovar o quadro do magistério, pois, para ser diretor de escola, o profissional tem que ser estável na carreira. E também não podemos nos esquecer do sindicato dos professores, que também pode fazer muito sobre o tema, criando informativos, ajudando na promoção dos cursos de gestão, etc.

Algo que devemos considerar na questão da alternância de poder na escola é o papel do Estado, pois imaginemos que, se os diretores são os mesmos por dez ou quinze anos, o *modus operandi* tem tendência a se tornar estável e linear, o chefe imediato na coordenação de educação já sabe com quem tratar e “tudo funciona”. Se existe alguma tensão, remove-se o servidor causador da dificuldade e o mesmo projeto de educação é sempre implementado, ano após ano.

Desta maneira, não há movimento e tensão. Sem isso, as forças que tencionam um Estado cada vez mais mínimo só têm a aproveitar a oportunidade, no sentido de perceber que, se a escola “funciona” sem a alternância de poder por mais de dez ou quinze anos na função, por que não implementar a gestão da escola através das OSCIP⁵? Um dos argumentos a se utilizar seria: se a comunidade escolar não prevê a troca de gestão, mesmo em situação de gestão democrática e construção participativa, se ela sedimenta um único projeto de gestão para décadas, um profissional que foi treinado para isso também pode fazer o mesmo.

Da defesa que essa investigação se propõe e pelo exposto acima, resta-nos compreender quais são os mecanismos e movimentos construídos e quais os atores envolvidos para que a questão da alternância de poder seja retirada e inserida na legislação.

No capítulo seguinte, exploraremos a análise documental de todos os dados coletados, na tentativa explicativa dessa questão.

⁵ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, uma entidade criada por iniciativa privada, que forma parcerias e convênios com governos.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE – IMPRESSÕES SOBRE O HISTÓRICO DA RECONDUÇÃO AO CARGO DE DIRETOR A PARTIR DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

“Eu vejo o futuro repetir o passado, eu vejo um museu de grandes novidades [...]”
(CAZUZA; BRANDÃO, 1988).

Neste capítulo, abordaremos as questões referentes às mudanças na legislação da gestão democrática do Rio Grande do Sul. Especificamente, trataremos dos objetivos específicos, de identificar quem foram os atores responsáveis pela mudança na legislação, além de algumas aproximações e interesses recorrentes nesses movimentos, percebidos pela historicização da questão da alternância do cargo, a partir da legislação.

Iniciaremos com a análise da legislação específica, em seu formato promulgado originalmente, ou seja, a Lei nº 10.576, de 1995. Em seguida, verificaremos as modificações que se relacionam à gestão democrática, principalmente em seu ponto central, que é a possibilidade ou não da recondução ao mandato do cargo de diretor de escola.

Para finalizar, o foco de nossa investigação são as mudanças ocorridas em 2012. Depois da breve explanação do histórico e também do contexto das alterações realizadas, tentaremos compreender as motivações e como se deu o processo da última modificação na referida legislação, tratando das modificações por atores participantes, ou seja, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALRS), a Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS) e o Centro de Professores do Estado (CPERS).

Inicialmente, falaremos sobre a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, órgão último de deliberação no nosso sistema democrático. Logo depois, trataremos do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul, o CPERS, para, finalmente, nos referirmos à Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. O histórico e o contexto nos quais essa legislação foi modificada são temas transversais a todos os atores que se envolvem nos processos de mudança das legislações educacionais. Observando esses aspectos, pudemos constatar que falamos aqui de um tema recorrente, com forte tendência a voltar para a agenda pública.

Com esse exercício de análise de documentos institucionais, busca-se, então, construir um curto apanhado histórico dos entendimentos que os envolvidos tinham para as construções de tais modificações e, desta maneira, nos atrevemos a chamar as lutas que permeiam a questão da recondução dos mandatos dos diretores no Estado do Rio Grande do Sul de “desenvolvimento em curva”, de acordo com o que ilustra a figura a seguir:

Figura 5 - Ilustração exponencialidade e curva.



Fonte: Elaborado pela autora. 2016.

Entendemos a questão da gestão democrática na escola enquanto uma linha exponencial crescente, num sentido de cada vez mais se experienciar a democracia nas escolas, curvando-se para baixo quando é interrompido o processo democratizante. Novamente lutou-se para inserir o dispositivo que impede a recondução aos mandatos e, com isso, alinha-se aos ideais democráticos. Por conseguinte, a curva ascendeu e assim tem sido no período histórico estudado.

A eleição de diretores não é garantidora por si só da gestão democrática, contudo é fundamental na construção da mesma. Não se pode exigir da escola que a gestão democrática seja concretizada e vivenciada tão rapidamente pois as instituições democráticas da nação como um todo são recentes, vide a transição do regime ditatorial civil – militar pós constituição cidadã de 1988. A eleição de diretores e todo o conjunto que forma a gestão democrática da escola pública é a tentativa de democratizar e fomentar o sentido do que é o bem público, transparência dos gastos, coletividade das decisões e construções participativas de projetos.

A questão-chave é a experiência, que não pode ser realizada a pleno, pois uma lei foi implantada em 1995, prevendo que não se poderiam reconduzir as mesmas pessoas aos cargos. Contudo, essa questão, em todas as oportunidades nas quais a lei foi modificada, sempre teve seu caráter alterado e invariavelmente foi (e ainda é) motivo de conflito. O que motiva nossas perguntas nesta investigação são as razões pelas quais sempre essa questão torna a ser debatida e também as dificuldades de se conseguir engendrar uma cultura democrática nas instituições com poderes decisórios sobre a questão da gestão escolar.

Não chamaremos esses processos de cíclicos, pois acreditamos que o ciclo sempre volta para o mesmo lugar e anda em lugares conhecidos. A curva, quando ascende, tem a intenção de tornar-se linearmente ascendente por algum tempo no sentido de experimentar aquele modelo, todavia o que se percebe é que as dinâmicas que forçam a não alternância no cargo de diretor voltam e pressionam a curva democrática para baixo. O resultado dessa disputa é que no Estado do Rio Grande do Sul experimentamos o fenômeno de diretores que tendem a permanecer em seus cargos por muitos mandatos e tendem a formar grupos de interesse para que a legislação corrobore com essa prática.

As modificações na legislação, ora para o lado de não permitir a recondução por mais de dois mandatos, ora por permitir indefinidamente tal prática, são visíveis, com historicidade que se pode observar nos movimentos históricos institucionais, bem como os contextos nos quais ocorreram tais mudanças.

A necessidade da explanação de tais acontecimentos dá-se para que possamos inferir o quão previsíveis (ou não) são essas políticas. Se conhecermos os movimentos do passado, poderemos vislumbrar as lutas futuras. De antemão, podemos dizer que esta não é uma política acabada, não se tem consenso de que a não recondução do mandato dos diretores seja o melhor para o processo democratizante nas escolas.

Isso é explicado pelas diversas vezes que a legislação foi modificada nesse sentido ou também postergada sua aplicação. O que nos resta aclarar é que, além do observado por esse histórico aqui realizado, quais seriam os interesses e pensamentos que estão por trás dessas tratativas de mudança? O que pensam as pessoas, grupos e instituições que tentam e conseguem modificar uma legislação estadual, que afeta milhares de trabalhadores da educação? E quais seriam as suas motivações?

O foco desta investigação é a eleição para diretor escolar no Estado do Rio Grande do Sul, entendida como uma das maneiras de provimento desse cargo. As outras, segundo Esquinsani (2013), são: a) nomeação, tanto indicada pela comunidade escolar como advinda do órgão administrador da rede educacional; b) concurso público, no qual os candidatos são avaliados por testes ou provas; c) eleição, que se justifica pela participação da comunidade escolar, também existindo a possibilidade de eleição indireta, acontecendo quando um colegiado representativo elege o diretor; e d) esquema misto, quando é avaliada a “competência técnica do candidato” e, na sequência, é realizado o sufrágio pela comunidade escolar.

No Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com nosso entendimento, temos um esquema misto, pois a comunidade vota em uma chapa e, enquanto vencedora da eleição, essa é indicada para a nomeação do poder público na figura do governador, que atribui ao Secretário da Educação tal tarefa. Esse procedimento é devidamente esclarecido, através da lei da gestão democrática do Rio Grande do Sul, que vigora atualmente:

Art. 5º A autonomia da gestão administrativa, financeira e pedagógica dos estabelecimentos de ensino será assegurada:
I - pela indicação do Diretor, mediante votação direta da comunidade escolar; [...]. IV – pela atribuição de mandato ao Diretor indicado, mediante votação direta da comunidade escolar. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Em relação ao vocábulo “indicação”, ele também está presente no texto original de 1995:

Art. 7º - Os Diretores das escolas públicas estaduais poderão ser indicados pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino mediante votação direta. (RIO GRANDE DO SUL, 1995).

De acordo com o disposto acima, entendemos que o mandato de diretor é atribuído ao que venceu as eleições, através do voto direto pela comunidade escolar e, posteriormente, é indicado pelo chefe do poder executivo.

A lei da Gestão Democrática do RS, datada de 1995, é ainda a que vigora, mesmo que recortada, suprimida e acrescida em diversos pontos. Desta forma, procedemos com esse recorte em 2012, devido à possibilidade de talvez encontrarmos documentos ou pessoas que pudessem ajudar na investigação e também pelo fato da pesquisadora ter participado indiretamente dessa questão

enquanto professora da rede estadual, além de ter acompanhado a eleição e todo o debate sobre essa questão dentro de sua escola, no ano de 2012.

Neste momento do texto, abordaremos o ano de modificação e alinharemos isso à situação do tempo-contexto em que a lei foi modificada nos artigos de interesse, também abordando artigos ou parágrafos que influenciem diretamente a efetivação da questão das eleições e da recondução ao cargo. Fizemos a opção por nos referirmos ao cargo como “diretor escolar”, pois é a expressão que aparece na legislação. Entretanto, dentre os termos utilizados, como “administrador escolar”, “diretor”, “dirigente”, entre outros, corroboramos com a concepção do termo “gestor”:

[...] que é uma designação que indica um comportamento dialético, inteligente, de atuação e compreensão da situação, envolvendo o manejo de todos os recursos, especialmente o cognitivo que o indivíduo dispõe, bem como suas capacidades de relação interpessoal. (WERLE, 2001, p.159).

A questão da eleição de diretores não é uma política feita, dada e acabada. Como pudemos perceber, essa é só umas das maneiras de provimento do cargo e também um dos pilares que, mesmo não sendo suficientes para a efetivação de uma gestão democrática na escola, são indispensáveis para a caminhada em direção à efetivação desse direito, ou seja, o direito de poder escolher as pessoas para as funções públicas e, mais ainda, o direito de ter poder de escolha nesse local, a escola. O estabelecimento de formas democráticas de designação de diretores reforça as vivências democráticas, conforme explicita Sander:

Como a „gestão da educação” constitui uma „função pública”, a formação e a eleição de seus atores sugerem „participação pública”, vale dizer, sugerem „participação democrática”, mediante a um efetivo funcionamento, com poder de decisão, de colegiados e conselhos escolares e comunitários. (SANDER, 2005, p.57).

Um pouco antes de 1995, contextualizamos aqui o período que serviu de arcabouço para a aprovação da lei da Gestão Democrática no Rio Grande do Sul. Na dissertação de mestrado de Amaral (2006), em suas conclusões, o autor relata que:

Na década de 1980 e 1990, ocorreram muitos embates entre as forças políticas e sociais na busca pela gestão democrática da educação. Com isso, surgiram concepções diferentes de gestão educacional, uma de cunho democrático, advinda das reivindicações dos movimentos sociais vinculados à educação, e outra de cunho neoliberal vinculada às propostas dos organismos internacionais. Estas concepções influenciaram os projetos

governamentais que, por sua vez, foram implementados na rede estadual de ensino do RS. (AMARAL, 2006, p. 22).

A autora pontua que aconteciam dois movimentos dicotômicos em relação à gestão educacional: o neoliberalismo, representado pelo gerencialismo/tecnicismo nas funções públicas *versus* a gestão democrática, que era fruto das lutas sociais e de redemocratização no país e, por conseguinte, também no Rio Grande do Sul. Acrescentamos, em caráter explicativo, que o tecnicismo é relativo à inserção de visões das teorias gerais da Administração no serviço público.

Souza e Tavares (2014) contextualizam o período da ditadura civil-militar no Brasil e nos apresentam o conceito de tecnocracia, que seria “o domínio centrado em uma concepção técnica de diretor escolar”. No contexto da ditadura militar brasileira, que seguiu de 1964 a 1985, os autores relatam todas as lutas anteriores da LDB de 1961. Como ela foi engavetada nesse interromper brusco de ganhos sociais, é explicitado que a teoria do capital humano foi um pilar de sustentação para contribuir com a reforma proposta pelos governantes, no sentido de “modernizar” a administração pública.

[...] na objetividade deste projeto para o desenvolvimento do país, na sua instrumentalidade e na sua execução, sendo que esta parte de uma racionalidade que colocará o planejamento no centro de toda a ação política educacional, a partir de uma perspectiva, técnica e econômica e economicista, própria da teoria que sustenta o modelo. (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 273).

As consequências desse modelo vislumbrado naquele período promoveram um discurso que o diretor deveria ter função técnico-administrativa, ou seja, precisava contar com formação especial em Administração para exercer a função, o chamado tecnicismo.

A Associação dos Administradores Escolares do Rio Grande do Sul (ADERGS), que no ano de 2016 encontra-se desativada, nas décadas de 1970 e 1980 encontrava-se ativa e foi constituída para abarcar os especialistas em administração escolar, confirmando, então, o grande número de profissionais atuantes no Estado com essa formação. Ainda na legislação original do ano de 1995, de dois pré-requisitos para se candidatar ao cargo, um deles era ter o curso de Pedagogia, com habilitação em administração escolar.

Os autores acreditam que existiam esforços nos cursos de formação para promover um profissional hierárquico, provido de senso burocrático forte, preocupado com o cuidado técnico-administrativo, gerentes que se preocupariam em defender as políticas educacionais advindas do governo. Assim, quanto melhor o diretor, melhor seria a gestão, resultado da absorção de teorias administrativas destinadas a empresas no campo da educação.

[...], a centralidade política e administrativa na figura do diretor escolar, se não criada, pelo menos fortemente enfatizada durante a ditadura militar, ainda parece a melhor manifestação do poder na escola. (SOUZA; TAVARES, 2004).

A questão da centralização na figura única, que é a do diretor escolar, teve uma explicação histórica, dificultando, assim, experimentar as condições democráticas, compactuando para bolsões de poderes locais com benesses ou uma espécie de clientelismo burocrático moderno. A dificuldade de entender gestão escolar como processo coletivo é instaurada e, ainda nos dias de hoje, pode ser percebida, pelo que iremos compreender na construção desta investigação.

A barganha política para manter-se o mesmo diretor no cargo tem como um dos fatores explicativos a questão do tecnicismo/gerencialismo, no sentido de que, se o diretor está fazendo o seu trabalho técnico-administrativo corretamente, então está levando poucos problemas e conflitos para a mantenedora. Assim, se todos estão trabalhando e fazendo suas funções, por que deveríamos trocar esse profissional, que está altamente treinado para isso? Ou seja, quando a recondução ao cargo era permitida indefinidamente, isso teria relação com o modelo gerencialista/tecnicista da educação?

É passível de inferência, então, que as mudanças ocorridas em diferentes anos sejam frutos dessa dicotomia de modelos de se pensar a gestão e, sobretudo, a escolar? Tentaremos aclarar essas questões com o histórico da recondução das mudanças na legislação. Buscaremos, ainda, perceber se as mudanças para a manutenção dos diretores nos cargos têm influência do neoliberalismo/gerencialismo/tecnicismo, mais situado com partidos que governam alinhados a esses conceitos.

Neste ponto da pesquisa, começamos o monitoramento da questão da recondução ao cargo de diretor escolar, relatada primeiramente no artigo 9º da lei de 1995 e, em seguida, relatada no artigo 20º, decorrente das modificações apensadas

a ela. Evidenciaremos, ainda, outros artigos que possam ter relação com as estruturas de vivências mais democráticas no ambiente escolar e também condições para o cargo.

4.1 A LEI 10.576, DE NOVEMBRO DE 1995, A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM FOCO.

No ano de 1995, tomou posse no governo do Estado o senhor Antônio Britto Filho, à época, filiado ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). O governo de Antônio Britto passou por instabilidades advindas das lutas sociais travadas contra o seu governo, que foi tachado de “neoliberal”⁶, pois privatizou duas autarquias do Estado: a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Nessa perspectiva do neoliberalismo, reside a diminuição do Estado, através de privatizações, passando estatais para o domínio do capital privado. Sobre a lei de 1995, Amaral relata que:

Esta lei teve como princípios a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica, a livre organização dos segmentos da comunidade escolar, a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados, a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos, a garantia de descentralização do processo educacional, a valorização dos profissionais da educação e a eleição para diretor. (AMARAL, 2006, p. 115).

Em 1995, na Lei da Gestão Democrática, foi criada uma condicionalidade para a designação, ou seja, para a ocupação do cargo. A lei instituía que o candidato, antes disso, deveria ser aprovado no curso de qualificação para a função. Os vice-diretores eram indicados pelo diretor, no caso, cargos de confiança. Somente membros do magistério poderiam concorrer ao cargo de diretor. O conselho escolar era regulamentado e os conselheiros tinham mandatos de dois anos, com possibilidade de uma recondução ao cargo, usando a mesma regra para o cargo de diretor.

Deste modo, podemos inferir, em sentido explicativo, que, mesmo compreendendo que o governo do PMDB pendesse para o neoliberalismo, foi nesse

⁶ Neoliberalismo, grosso modo, seria uma doutrina econômica que defende uma liberdade total do mercado, com mínima intervenção estatal na economia e essa só ocorreria em setores imprescindíveis, como a educação, por exemplo. Porém, isso ocorreria em caráter mínimo. Podemos entender que, se o neoliberalismo tomasse conta por completo da educação, as funções que são do Estado, como contratar professores, por exemplo, seriam repassadas a empresas privadas.

governo que acabou sendo instituída a Lei da Gestão Democrática do Rio Grande do Sul. Além disso, desde sua tessitura inicial, não era permitida mais de uma recondução ao mandato. Ou seja, o máximo que um candidato poderia ficar no cargo, de acordo com o projeto de lei enviado e aprovado, eram quatro anos.

Sobre a lei promulgada em 1995, Amaral (2006) ainda relata que a tramitação do então projeto de lei 408/1995 foi bastante conflituosa. Assim, foi apresentado um substitutivo, que alterava a minuta de texto proposto pelo governo. Na justificativa do substitutivo, apresentada no site da assembleia, o substitutivo é que seria o democrático e justo, pois contava com segmentos representativos do CPERS, da União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas – UGES, da Associação dos Círculos de Pais e Mestres – ACPM e alguns técnicos da Secretaria da Educação, além de ter apoio maciço na Assembleia Geral dos Professores, em 29 de setembro de 1995, (AMARAL, 2006).

É denunciado que existia outra comissão “não oficial”, em concomitância com essa, que o texto do substitutivo é que seria o original e que essa outra comissão se reunia e modificava o texto à revelia da comissão oficial, sem que a mesma soubesse de sua existência. Amaral (2006) relata que a Secretária de Educação à época, senhora Iara Wortmann (que, no ano de 2016, retorna, como Secretária Adjunta de Educação), advoga dizendo que o projeto enviado para a Assembleia Legislativa originou-se de um grupo de discussão, com participação dos segmentos.

Assim sendo, temos dois projetos: um advindo do Governo do Estado, controlado pelo PMDB e outro que se dizia o real representante dos interesses da categoria. A pessoa central na apresentação desse substitutivo foi a então deputada Maria Augusta Feldman, que foi Presidente do Sindicato dos Professores, a CPERS, de 1990 a 1993. De acordo com uma entrevista concedida, ela relata que foi eleita por conta de suas conexões com o magistério gaúcho:

[...] a categoria sentia falta de alguém que a representasse na Assembleia Legislativa e entendesse os anseios e dificuldades do magistério [...]. E eu me senti com vontade e condições de representar a categoria. Acredito que minha eleição tenha acontecido em grande parte de votos oriundos de pessoas envolvidas com o magistério. Lembro que tinha sido cassada no governo Collares a eleição dos diretores e, quando vim para a Assembleia, propus projeto de lei que estabelecia a volta da gestão democrática e descentralizada da escola pública. A matéria não foi aprovada, mas provocou o governo do Estado a mandar para a Assembleia um projeto de lei de Gestão Democrática. A eleição dos professores foi resgatada no governo Antônio Britto. (FELDMAN, 2008).

Assim, a referida deputada e mais três outros deputados apresentaram o substitutivo, ao qual tivemos acesso pelo site da Assembleia Legislativa. Também percebe-se que era recorrente o tema da eleição de diretores, pois a mesma relata que propôs um projeto, que infelizmente não foi citado na entrevista. Esse projeto teria sido o gatilho para que o governo propusesse o projeto de lei, que viria a se tornar a Lei da Gestão Democrática do Estado do Rio Grande do Sul. Sobre a questão central desta investigação, a recondução ao cargo de diretor, tal questão é descrita da seguinte forma no substitutivo:

Art. 23: o período de administração do diretor e do vice-diretor será de três anos e a posse ocorrerá ao final do ano letivo, em data a ser marcada pela Secretaria de Educação.

Parágrafo único: será permitida apenas uma recondução para o mandato imediatamente posterior. (ALRS, 2016).

Na minuta do projeto do governo, a questão é apresentada desta maneira:

Art. 9: O período de administração do Diretor corresponde a mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução. (ALRS, 2016).

Além da questão do aumento do tempo do mandato do diretor e da questão da recondução, outra importante questão disposta no substitutivo é que o vice-diretor também é eleito, no caso, numa chapa com o diretor. Por outro lado, no projeto do governo, quem indica o vice é o próprio diretor.

Outras divergências dão-se quanto ao curso que o diretor deve frequentar, se antes enquanto condicionalidade (projeto do governo) ou se esse poderia se comprometer a frequentar depois de eleito. E também quanto a poder se candidatar, não estando em exercício na unidade escolar, ou seja, qualquer professor pode se candidatar para qualquer escola, mesmo que não atue na mesma? Nesse sentido, o substitutivo erra ao propor essa regulamentação, pois uma das coisas que se pensa é que o candidato deveria ter um conhecimento das problemáticas da comunidade escolar a qual o mesmo planeja gerir.

De qualquer maneira, os dois projetos no quesito da recondução dos mandatos dos diretores não possuem divergências. Assim, podemos inferir que até o dito governo com tendências neoliberais compreendia a questão da recondução como sendo necessária para a gestão democrática na escola. Em um resumo ilustrativo, podemos visualizar no quadro a seguir a legislação aprovada no ano de 1995:

Quadro 5 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação.
 Texto promulgado ORIGINAL.

HISTÓRICO DA RECONDUÇÃO DO MANDATO DE DIRETOR A PARTIR DA LEGISLAÇÃO						
Texto promulgado ORIGINAL - Lei nº 10.576/1995						
Recondução e tempo de mandato	Como concorre (chapa ou uninominal/ processo)	Quem pode concorrer	Condição para designação	Vice-diretores	Funções do conselho escolar	Tempo de mandato dos conselheiros + Possibilidade de recondução
<ul style="list-style-type: none"> • Permitida uma recondução (Artº 9). • Dois anos (Art. 9º). 	<ul style="list-style-type: none"> • Uninominal (sozinho). • Indicação pela comunidade escolar mediante votação direta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membro do magistério em exercício na escola. • Curso de Pedagogia com habilitação em ADM escolar ou habilitação superior na área de educação. • Três anos de efetivo exercício. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovado no curso de qualificação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicados pelo diretor (Art 15º). 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativas e financeiras (Art. 41º). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dois anos e uma recondução (Art. 59).

Fonte: Legislação Estadual do Rio Grande do Sul, Lei nº 10.576/1995, elaborado pela autora, 2016.

4.2 QUATRO ANOS DEPOIS, EXPERENCIAR A TROCA DE PODER?

A nova eleição aconteceria no ano de 1997, com a possibilidade de o mesmo candidato, que já estava investido do cargo, continuar, se fosse indicado por eleição direta da comunidade. Porém, essa seria a última recondução, pois, nas eleições seguintes, em 1999, o candidato deveria ser renovado.

No ano de 1998, tomou posse do governo do Estado o senhor Olívio Dutra, filiado ao PT (Partido dos Trabalhadores). Este, por sua vez, fez duas críticas ao governo de Antônio Britto e as privatizações. Com um histórico na prefeitura da capital do Estado, Porto Alegre, com a experiência do orçamento participativo, no qual uma

porcentagem do orçamento municipal era gerenciado pela população, iniciou-se um processo a nível estadual de abarcamento da participação da comunidade escolar na construção das políticas educacionais, chamado “constituente escolar” (AMARAL, 2006).

Em abril de 1998, foi protocolado o Projeto de Lei nº 107/1998, de autoria da então deputada Maria Augusta Feldman. Como justificativa do mesmo, a legisladora defendia a mudança nos requisitos para se concorrer ao cargo de diretor, solicitando que fosse derrubada a obrigatoriedade do postulando ao cargo ser aprovado no curso de qualificação primeiro, para apenas depois se candidatar ao cargo.

[...] não há porque interpor-se a esta escolha a aprovação em curso de qualificação para candidato, e sim curso para qualificação do diretor eleito, já que este cumpriu todos os requisitos para concorrer ao cargo. A antecipação do curso e prova como condição à candidatura dá margem à interferência no processo democrático de escolha e macula o princípio de autonomia da comunidade escolar. (ALRS, 1998).

Em uma interpretação para essa modificação, podemos pensar que a referida deputada seria representante dos interesses do magistério na Assembleia Legislativa. Desta maneira, propôs essa alteração para que os diretores que fossem concorrer não tivessem que passar por essa questão, talvez vexatória, de não serem aprovados nesse curso. Assim, as pessoas que quisessem se candidatar não teriam que passar pelo referido curso antes. Todavia, vejamos essa outra alteração que foi aprovada:

Acrescenta inciso ao artigo 20, que será o VI, com a seguinte redação: “VI - comprometa-se a frequentar curso para a qualificação do exercício da função a que vier ser convocado, após eleito. (ALRS, 1999).

Aqui podemos perceber claramente a expressão “que vier a ser convocado”, ou seja, podendo ser convocado ou não, pois sabemos todas as demandas que uma Secretaria da Educação apresenta e também que há disputas de verbas por todos os lados. Desta maneira, retirando a obrigatoriedade do curso e liberando-o para uma possível convocação, desobriga-se o Estado a oferecer o curso. Em outra interpretação, podemos inferir que, se o diretor já está no cargo desde 1995 e já sabe seu trabalho técnico-administrativo, por que, então, teria que frequentar um curso e o que esse lhe traria de novo?

Desta forma, esse projeto de lei, que se tornou uma modificação adensada à legislação quando não fomenta o curso, não contribui para que diferentes pessoas possam sentir o desejo de passarem por essa formação e, vendo-se aprovadas, de querer concorrer a uma vaga de direção. Imagina-se que um curso gratuito de gestão escolar iria despertar interesse de muitas pessoas e, assim sendo, podemos pensar que esse também possa ser um pano de fundo para essa retirada da obrigatoriedade. Salientamos que esse projeto de lei, de 1998, não teve emendas.

Também chamamos a atenção para o artigo que segue:

Art. 38 - Se a escola não realizar o processo de indicação por falta de candidatos, será designado Diretor o membro estável do Magistério, em exercício, que possuir maior titulação na área educacional. (ALRS, 1999).

No texto original de 1995, isso vinha disposto da seguinte maneira:

Art. 38 - Se a escola não realizar o processo de indicação, por falta de candidatos, será designado Diretor o membro estável do Magistério, em exercício na escola, que possuir maior titulação na área educacional, o qual deverá, em 6 (seis) meses, frequentar curso de qualificação para Diretores. (ALRS, 1995).

A alteração, proposta em 1998 e realizada em 1999, permite que pessoas que não atuam na escola possam ser indicadas para ocuparem o cargo, ou seja, essa é a diferença de “em exercício” para “em exercício na escola”. Assim sendo, não havendo candidatos o chefe do poder executivo designará uma pessoa para gerir aquela unidade. Todavia, os critérios de escolha dessa pessoa externa não são esclarecidos em momento nenhum na lei.

Desta maneira, pela experiência no magistério estadual, em alguns casos pessoas que não conseguiram se eleger em uma escola passam a ser indicadas pelo poder público a outras unidades escolares podendo simplesmente trocar de unidade escolar, mas não de “cargo”.

Outro caso já percebido nas escolas, é que na impossibilidade de o mesmo profissional que já está no cargo a dois mandatos proceder uma nova candidatura, e não havendo candidatos, esse é indicado para o cargo pelo poder executivo.

É passível de questionamento investigar quais outros interesses estariam por trás dessa mudança, também outras possíveis interpretações sobre a atuação da referida deputada e a que parte da categoria a mesma dizia lutar pelos interesses.

Assim, podemos entender que, no ano de 1999, os diretores que estavam desde 1995 tiveram que deixar os seus mandatos, ou seja, essas modificações citadas acima aconteceram em ano de eleição. Vejamos no quadro a seguir o resumo da modificação ocorrida no ano de 1999:

Quadro 6 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação. Modificação 1.

HISTÓRICO DA RECONDUÇÃO DO MANDATO DE DIRETOR A PARTIR DA LEGISLAÇÃO						
Modificação 1 - Lei nº 11.304, de 14 de janeiro de 1999.						
Recondução e tempo de mandato	Como concorre (chapa ou uninominal/ processo)	Quem pode concorrer	Condição para designação	Vice-diretores	Funções do conselho escolar	Tempo de mandato dos conselheiros + Possibilidade de recondução
<ul style="list-style-type: none"> Permitida uma recondução (Artº 9). Dois anos (Art. 9º). 	<ul style="list-style-type: none"> Uninominal (sozinho). Indicação pela comunidade escolar mediante votação direta. 	<ul style="list-style-type: none"> Membro do magistério em exercício na escola. Curso de Pedagogia com habilitação em ADM escolar ou habilitação superior na área de educação. Três anos de efetivo exercício. 	<p>(APÓS DESIGNADO)</p> <ul style="list-style-type: none"> Comprometer-se a participar de curso para a qualificação da função, se convocado, após eleito. 	<ul style="list-style-type: none"> Indicados pelo diretor (Art 15º). 	<ul style="list-style-type: none"> Consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativas e financeiras (Art. 41º). 	<ul style="list-style-type: none"> Dois anos e uma recondução (Art. 59).

Fonte: Legislação Estadual do Rio Grande do Sul, Lei nº 11.304/1999. Elaborado pela autora, 2016.

4.3 DOIS ANOS DEPOIS, A CURVA DECRESCER

Em 12 de dezembro de 2001, ainda no governo de Olívio Dutra, houve a aprovação da Lei nº 11.695, que modificou a lei da gestão democrática nas questões referentes ao aumento do mandato, tantos dos diretores quanto dos conselheiros escolares para três anos. Entende-se, pela interpretação, que os dois cargos têm

mandatos concomitantes. Os servidores, desde que tenham curso superior, podem concorrer ao cargo de direção e os vice-diretores ainda são indicados pelo diretor.

A justificativa do texto original, proposta pelo Poder Executivo para modificar de dois para três anos os mandatos, segue descrita, retirada do Projeto de Lei nº 171/2001, apresentado à Assembleia Legislativa em junho do mesmo ano:

[...] a ampliação do mandato de dois para três anos valoriza a gestão delegada pela comunidade escolar. Com base na experiência dos últimos cinco anos de vigência da atual lei de gestão democrática, observou-se que o primeiro ano de mandato é integralmente destinado à elaboração e à criação de condições para a implementação do plano político-pedagógico que, em face de sua complexidade e do tempo exigido para a maturação das ações, necessita de, no mínimo, dois anos para a sua concretização. Acreditamos, portanto, que um mandato de três anos seja o tempo adequado para que se alcance o desenvolvimento satisfatório do trabalho na gestão pública da escola, motivo pelo qual propusemos a majoração da função de diretor para três anos. (RIO GRANDE DO SUL, 2001).

Pela interpretação, podemos dizer que, no ano de 2001, seria feita uma eleição. Todavia, os diretores ganharam mais um ano para poderem fechar os três anos de mandato, dado pela justificativa que dois anos seriam insuficientes para colocar em prática um projeto pedagógico de escola. Além dessa modificação, o texto original queria que o vice-diretor fosse escolhido na chapa do diretor, ou seja, isso possibilitaria que a comunidade também pudesse escolher o vice, em vez deste ser indicado pelo diretor.

Notou-se, no site da Assembleia, que esse projeto de lei, datado de 2001, do qual foi retirada a justificativa descrita acima, teve proposições associadas acopladas, sete emendas (as quais não foram aceitas) e dois substitutivos, ou seja, o texto original advindo do poder executivo foi substituído para votação. Nesse caso em específico, permaneceu o substitutivo número dois, que foi à votação na Assembleia, em 12 de setembro de 2001.

O substitutivo número dois, que foi aprovado em plenário, foi apresentado pelo então deputado Vilson Covatti, filiado ao PP (Partido Progressista), um deputado do PTB, um do DEM, um do PPS e o último do PSDB. Nesse ano de 2001, foi retirada da lei a questão da impossibilidade de recondução. Vejamos a proposta advinda do governo do PT no texto original do projeto de lei:

Art. 9 - O período de administração do diretor e do vice-diretor corresponde a três anos, permitida uma recondução para mandato imediatamente subsequente, independente do estabelecimento de ensino e da função. (ALRS, 2001).

Visualizaremos a proposta do substitutivo que foi enviada ao plenário.

Art. 9 - O período de administração do diretor corresponde a mandato de três anos, permitidas reconduções.

Interessante salientar que o substitutivo foi aprovado na Assembleia, gerando posteriormente um veto total a lei promulgada pela mesma Assembleia. Na justificativa de fazê-lo, o governador assim esclarece:

[...] decidi vetar, na íntegra, o projeto de lei n 171/2001, [...] foi alterado totalmente em seu texto original por intermédio de uma aprovação do substitutivo nº 2, [...] proposição que não merece guarida por inconveniência administrativa e contrariedade aos mandamentos constitucionais, situação essa que pode ser contornada pelo veto do chefe do poder executivo. [...] as modificações, [...] representam um retrocesso na caminhada rumo à construção da escola democrática, [...] tais como a eleição por chapa, que permitia a escolha do vice-diretor por eleição direta e as limitações para as reconduções. Via de consequência, o projeto ora vetado permite sucessivos mandatos e oportuniza a perpetuidade do diretor na função [...]. (ALRS, 2001).

O governador do Estado se sentiu, pelo tom da escrita, ultrajado com o que havia acontecido. Contudo, numa análise de conjuntura, quando não se pode ter a certeza de alianças, melhor teria sido, talvez, não ter arriscado. Sobre o substitutivo número dois e os embates na Assembleia, Amaral (2006) faz o seguinte relato:

O substitutivo número dois desconsiderava todo o processo de discussão sobre a gestão democrática entre os setores vinculados ao cotidiano escolar. Logo após sua aprovação, o governador vetou o projeto aprovado. Em 15 de outubro de 2001, o PL 171/2001 com o substitutivo número dois foi encaminhado à CCJ – Comissão de constituição e Justiça [grifo nosso] e à CECDCT – Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, juntamente com o veto do governador, para análise. No parecer da CECDCT, segundo o relator Jorge Gobbi (PSDB), o substitutivo número dois aperfeiçoa a Lei da Gestão Democrática, assim como contempla, em grande parte, a proposta do poder executivo estadual, opinando pelo parecer contrário ao veto do executivo. Em 27 de novembro de 2001, em sessão plenária, a Assembleia Legislativa rejeitou o veto total ao PL 171/2001. (AMARAL, 2006).

Arriscou-se e perdeu-se. Nesse ano de 2001, o limite de reconduções ao cargo é retirado, ou seja, de acordo com o que pode ser observado no quadro abaixo, o ano de 2001 seria um marcador para a troca obrigatória do ocupante do cargo. Porém,

com essa modificação, o indivíduo que estava no cargo em 1999 pode se recandidatar até o ano de 2015.

Quadro 7 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação. Modificação 2.

HISTÓRICO DA RECONDUÇÃO DO MANDATO DE DIRETOR A PARTIR DA LEGISLAÇÃO						
Modificação 2 - Lei nº 11.695/2001						
Recondução e tempo de mandato	Como concorre (chapa ou uninominal/ processo)	Quem pode concorrer	Condição para designação	Vicediretores	Funções do conselho escolar	Tempo de mandato dos conselheiros + Possibilidade de recondução
<ul style="list-style-type: none"> • Permitidas Reconduções (SEM LIMITE). • Mandato de três anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uninominal (sozinho). • Indicação pela comunidade escolar mediante votação direta. • Será exigida a participação em curso de qualificação para a função. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membro do magistério. • Servidor. • Possuir curso superior na área da educação. • Ser estável no serviço público estadual. • Três anos de efetivo exercício. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometase a frequentar curso para qualificação do exercício da função que vier a ser convocado após indicado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicados pelo diretor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativas e financeiras (Art. 41). • Acrescentouse que os conselheiros devem ser eleitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dois anos e permitida recondução sem limites (Art. 59).

Fonte: Legislação Estadual do Rio Grande do Sul, Lei nº 11.695/2001, elaborado pela autora, 2016.

Outra questão de interesse e que pode ser considerada como uma “surpresa” na linearidade das mudanças foi que, nesse ano de 2001, referindo-se à minuta advinda do Governo Estadual, o artigo que tratava da recondução aos mandatos estava descrito da seguinte maneira:

Art. 9 – O período de administração do diretor e do (s) vice-diretores (es) corresponde a 3 (três) anos, permitida uma recondução para o mandato imediatamente subsequente, independente do estabelecimento de ensino e da função. (ALRS, 2016).

Se não for especificamente retratado na legislação, como está acima, o período de administração sendo como do diretor e dos vices e que esses só podem se

candidatar para apenas uma recondução subsequente, o que muitas vezes ocorre, é que em um triênio de mandato, uma pessoa ocupa a posição de Diretor. No seguinte, ela passa a ocupar o cargo de vice-diretor. Em seguida, volta para o cargo e, assim, as mesmas pessoas podem perdurar nos cargos de gestão, ato esse que é chamado informalmente no magistério gaúcho de “dança das cadeiras”.

Desta forma, em 2001, a legislação formulada tinha a compreensão deste expediente e tentou barrar essa possibilidade e, de alguma maneira, impedir que houvesse essa perpetuação.

O mesmo fato foi percebido em um momento da pesquisa de Finatti (2016), pois a autora faz uma relação entre os mandatos de 2011-2014 e os mandatos de 2015-2017, para averiguar, a partir dos nomes ali listados, quais seriam os diretores das unidades pesquisadas. A autora verificou que, em 76% dos casos analisados, existe algum tipo de permanência, ou seja, ou mantém-se o mesmo diretor ou é o vice que virou diretor, ou, ainda, o mesmo diretor, agora com outro vice.

Em um questionário aplicado por Finatti (2016), durante um encontro de formação de gestoras, no qual foram respondidas questões sobre as motivações para as mesmas procurarem a direção de escola, dentre os motivos que não estavam pré-listados como resposta, algumas descreveram o que se segue: “aspiração pessoal por desafios e possibilidade de atuar em um campo de ação maior que a escola”. Como a autora mesmo explicita, haveria uma possibilidade de certa atuação em nível ampliado fora da escola, na realidade do município de Curitiba.

A noção de redes de políticas parece ser útil para se compreender o processo por disputa por influências, que pode ser observado na formulação de políticas. A análise do contexto de influência na formulação de políticas, da forma mais abrangente possível, torna-se útil e necessária para se compreender o jogo de influências e múltiplas agendas no processo de configuração de políticas no processo histórico. (MAINARDES, 2009, p. 12).

As (os) coordenadoras (es) das Regionais são pessoas indicadas por partidos políticos, não necessariamente sendo do mesmo partido do governador, porém estando no governo. É interessante o questionamento sobre a questão da política partidária que muitas vezes pode ocorrer no serviço público, beneficiando relações de compadrio que se estabelecem pelas mesmas preferências partidárias. Pertinente também, o questionamento de até onde o “poder” de um diretor de escola alcança, o que se pode ganhar sendo aliado político das coordenações das Regionais de

educação e o que as coordenações de regionais ganhariam em troca por esse favoritismo? Eis um assunto para futuras pesquisas em/sobre teoria de redes. Assim também salienta-se a necessidade da democratização e principalmente transparência das gestões não somente das escolas, mas também dos órgãos administrativos.

4.4 O INTERSTÍCIO DE 16 ANOS SEM ALTERNÂNCIA OBRIGATÓRIA DE PODER NAS ESCOLAS

Do ano de 2003 ao ano de 2007, governou o Estado do Rio Grande do Sul o senhor Germano Rigotto, filiado ao PMDB, não havendo mudanças na lei da Gestão Democrática do Rio Grande do Sul nos artigos de interesse ao nosso trabalho ora desenvolvido.

Do ano de 2007 ao ano de 2011, esteve à frente do executivo estadual a senhora Yeda Rorato Crusius, filiada ao PSDB. Nesse período, desde a última modificação da lei, no ano de 2001, até a sua próxima alteração, que se deu no ano de 2012, somaram-se três mandatos, para os quais o concorrente ao cargo poderia se recandidatar e ser eleito.

Se acompanharmos o quadro que segue, poderemos observar que, desde 1999, ainda no governo do senhor Olívio Dutra, até o ano de 2015, se o mesmo diretor quisesse se recandidatar, não existiriam impedimentos a sua recondução ao cargo, somando, assim, 16 anos de possibilidade de um mesmo dirigente escolar ocupar, na mesma ou em outra unidade escolar, o cargo de diretor.

Do ano de 2011 até o ano de 2014, esteve como mandatário do governo do Estado o senhor Tarso Fernando Herz Genro e foi nesse governo do PT, o mesmo do ex-governador Olívio Dutra, que se encontra o bojo do debate da questão da recondução para o cargo de diretor, pois foi em 15 de maio de 2012 que foi promulgada a Lei nº 13.990, legislação que alterou significativamente a questão da gestão democrática no Estado do Rio Grande do Sul.

A administração das unidades escolares, a partir daquela ano, passou a ser exercida pela Equipe Diretiva – ED, integrada pelo diretor, pelo vice-diretor, pelo coordenador pedagógico e pelo conselho escolar. Os vice-diretores serão eleitos juntamente na chapa do diretor, o conselho escolar é acrescido da função executora dentro das unidades escolares, é suprimida a propaganda eleitoral dentro dos

estabelecimentos de ensino e o candidato deve apresentar o plano de ação dos anos de mandato para todos os segmentos da comunidade escolar.

Além disso, o candidato eleito deve comprometer-se a frequentar um curso, se assim vier a ser convocado depois da eleição. O diretor não poderá concorrer a um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar. Desde 1995, a lei não sofria tantas modificações quanto o que aconteceu nesse ano, o que torna relevante escolhermos este período como foco das entrevistas.

No quadro abaixo, que trata do monitoramento do mandato dos diretores escolares desde a aprovação da Lei nº 10.576, podemos visualizar sinteticamente o exposto acima. Para essa construção, foram utilizadas todas as modificações na lei, a partir do texto original, de 1995 até 2012. Depois disso, para fins de averiguação, também foi lida a tentativa de modificação de 2015.

Quadro 8 - Monitoramento do mandato dos diretores escolares desde a aprovação da Lei nº 10.576.

MONITORAMENTO DO MANDATO DOS DIRETORES ESCOLARES – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	
Ano da eleição	Situação do mandato
1995	Uma eleição, uma recondução, mandato de 2 anos.
1997	Reconduzido – mandato de 2 anos.
1999	TROCA – uma recondução, mandato de dois anos.
2001	Reconduzido – Modificação permite reconduções sem limites, com mandato de três anos.
2003	Reconduzido.
2006	Reconduzido.
2009	Reconduzido.
2012	Reconduzido – Modificação proíbe recondução, mas cria dispositivo para que não se aplique no pleito de 2012.
2015	TROCA.
Total de anos sem necessidade de troca do diretor por força da lei: 17 anos	

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

No ano de 2012, além das motivações já citadas para a escolha desse recorte temporal ainda mais específico, também se pode observar, de acordo com o quadro acima, que na iminência de mudança de poder nas direções das escolas, a lei foi

modificada e foi acrescentado o segundo parágrafo, referente ao inciso décimo, que protelava seu efeito para o pleito de 2015, como segue:

Art. 20. Poderá concorrer à função de Diretor ou de Vice-Diretor(es) todo membro do Magistério Público Estadual ou servidor, em exercício no estabelecimento de ensino, devendo integrar uma chapa e preencher os seguintes requisitos:

[...] X - não estar concorrendo a um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar; [...]

[...]§ 2º Com relação ao pleito de 2012, excepcionalmente, o requisito estipulado no inciso X deste artigo não se aplica aos Diretores e ViceDiretores no exercício dessa função quando da publicação desta Lei [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

E no final do ano de 2016, com a modificação implementada no ano de 2012:

Art. 20. Poderá concorrer à função de Diretor ou de Vice-Diretor(es) todo membro do Magistério Público Estadual ou servidor, em exercício no estabelecimento de ensino, devendo integrar uma chapa e preencher os seguintes requisitos:

[...] X - não estar concorrendo a um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar; [...] (ALRS, 2012).

Assim, podemos perceber que, recentemente, a lei foi modificada para impedir a recondução sucessiva ao cargo, permissão que estava presente historicamente desde o ano de 1999. Somando-se até o ano de 2015, quando o impedimento à recondução foi legalmente efetivado, estão seis mandatos e um total de 17 anos consecutivos que a mesma pessoa poderia se candidatar ao mesmo cargo.

Observadas essas informações, o que propomos é a reflexão sobre os processos que levaram à mudança na lei da Gestão Democrática no referido ano. Considerar-se-á o que pensavam os decisores políticos, tanto do governo quanto os empreendedores de políticas representados por grupos de interesse, como professores, através de sua representação sindical. Podemos inferir, então, que o caso da recondução sucessiva ao cargo de diretor é motivo de constantes disputas no Estado do RS?

As últimas alterações poderão ser visualizadas no quadro número 9, também ressaltamos que em todas as vezes que a lei foi modificada substancialmente, os artigos que tratavam da eleição de diretores e correlatos sempre foram motivos de atenção, denotando aqui motivo de interesse constante dessa temática pelos grupos de interesses e pelos atores governamentais.

Quadro 9 - Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação.
Modificação 3.

Histórico da recondução do mandato de diretor a partir da legislação						
Modificação 3- Lei 13.990/2012						
Recondução e tempo de mandato	Como concorre (chapa ou uninominal/processo)	Quem pode concorrer	Condição para designação	Vice - diretores	Funções do conselho escolar	Tempo de mandato dos conselheiros + Possibilidade de recondução
Permitida uma Recondução. (Art. 9) Com relação ao pleito de 2012, excepcionalmente, o requisito de não estar concorrendo a um terceiro mandato não se aplica.	<ul style="list-style-type: none"> •Votação por meio de chapas. •indicação pela comunidade escolar mediante votação direta. •Participação em curso de qualificação para a função. 	<ul style="list-style-type: none"> •Membro do magistério. •Servidor. •Possua curso superior na área da educação. •Ser estável no serviço público estadual. •3 anos de efetivo exercício. •Não estar concorrendo ao um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar. (Capítulo X) 	comprometa-se a frequentar curso para qualificação do exercício da função que vier a ser convocado após indicado. (Art. 20º Capítulo V)	Será escolhido juntamente com o diretor, deverá integrar uma chapa. Art. 15. Ocorrendo a vacância do vice diretor, o sucessor será indicado pelo diretor. (Acrescentado inciso 3º)	Funções consultiva, deliberativa, executora e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativo-financeiras. (Art. 41º)	Três anos permitida apenas uma recondução . (Art. 59)

Fonte: Legislação Estadual do Rio Grande do Sul, Lei nº 13.990/2012, elaborado pela autora, 2016.

Esse último quadro sobre as modificações na legislação representa através de cores que todos os quesitos foram modificados, por isso a cor vermelha. Exatamente no primeiro item da recondução do tempo de mandato está em laranja pois mesmo que a lei tenha sido modificada e inserido o dispositivo que permite somente uma recondução ao mandato, no ano de 2012 como salientamos em negrito esse disposto não se aplica.

Um ponto interessante é sobre a remuneração no estado do Rio Grande do Sul, existe outra gratificação ao cargo de diretor, que é o GGERA, ou seja, a Gratificação de Gestão de Estabelecimento Relativamente Autônomo, que equivale a 50% do valor percebido na gratificação de direção. Assim, o diretor de escola recebe uma gratificação pela função de diretor e mais 50% sobre ela, somando-se, assim, os dois valores. O cargo de vice-diretor só recebe a gratificação de vice-direção, que é um valor inferior ao percebido pelo diretor.

Assim, depois de melhor visualizar as mudanças na legislação, também registramos que, desde 1995, foram criadas cinco legislações para crescer ou suprimir artigos do texto original. Desse total, quatro vezes um dos assuntos de interesse foi o cargo ou a eleição para diretores. Desta maneira, denota-se o quanto

essa temática entrou na agenda pública no decorrer dos anos e o quanto o campo da gestão democrática do ensino público é disputado por diferentes visões e significados.

Possíveis respostas às inferências realizadas pelas análises dos documentos podem ser explicadas nas concepções diferentes de gestão educacional, perpetradas pelo binômio gerencialismo/tecnicismo versus gestão democrática. Contudo, percebe-se que, em 1995, ano de criação da lei, o PMDB estava no Governo do Estado. Nesse ano (no qual a legislação foi promulgada e o dispositivo que impedia a recondução foi mantido) e no ano de 2001, no governo do PT, ele é retirado, voltando somente em 2012. Mesmo assim, ele volta com uma cláusula que o posterga. Então, não se corrobora que o partido político no poder tenha maior relevância na questão da recondução sucessiva, simplesmente por ser entendido como ideologicamente propenso a práticas mais democráticas.

A partir deste momento, trataremos de focar no ano de 2012, com a última modificação da legislação nos artigos de interesse. Faremos uma apresentação de quem foram os atores que compreendemos estarem presentes naquele processo. Conjuntamente a isso, descreveremos os dados coletados e tentaremos tornar inteligíveis os conteúdos analisados, na tentativa de responder às questões desta investigação.

5 DISCUSSÃO E ANÁLISE: OS ATORES E AS CONSTRUÇÕES DAS MUDANÇAS

Neste capítulo, são desenvolvidas as discussões e análises dos atores institucionais que participaram do processo de mudança da lei da gestão democrática. Iniciamos a partir do modo como foi realizado o processo dentro da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, passando pelo processo que foi aberto até chegarmos à decisão, ou seja, à votação pelos deputados, que utilizaram os documentos que coletamos como dados para tal investigação.

Em seguida, tratamos da Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul, abordando o documento encontrado no arquivo da Casa Civil, no intuito de compreendermos qual era o primeiro entendimento advindo desse ator e, depois, o que mudou no texto final, documento que seguiu para a votação. Para relatarmos quais eram os meandros de construção da mudança nesse ator, contamos com a entrevista da Secretária Adjunta de Educação à época.

Concluindo o capítulo, tratamos da participação sindical na modificação da legislação em 2012, valendo-nos também de uma entrevista fornecida por uma diretora daquela entidade. Logo após essas análises, inserimos um quadro que ilustra os itens modificados em 2012, da mesma maneira como realizamos em todas as outras modificações, sucintamente analisadas no capítulo passado. Finalizando, apresentamos um apanhado das mudanças mais significativas que ocorreram na legislação da gestão democrática.

A nossa investigação trabalha com três atores institucionais, pois o nosso foco é entender como acontecem os movimentos anteriores à chegada de um projeto de lei da casa legislativa. Desta maneira, nossa investigação visa compreender como um assunto se torna um problema digno de atenção, sendo inserido na agenda pública e, somente assim, indo para a decisão da Assembleia.

O intuito foi de perpassarmos os objetivos específicos do trabalho, bem como buscarmos responder o problema da pesquisa, que foi construído da seguinte maneira: quais são as motivações e como foram construídos os movimentos institucionais que levaram à modificação da legislação da eleição de diretores nas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, no ano de 2012, especificamente na possibilidade de recondução sucessiva aos mandatos?

Neste capítulo, então, identificamos os três fluxos para a montagem de agenda presentes no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), além de identificarmos qual foi a janela de oportunidade utilizada para levar o problema da recondução dos diretores à agenda pública. Tratamos, deste modo, dos três atores institucionais em separado e, onde é possível salientar a referência explicativa de Kingdon (1984), também relembramos que os documentos foram analisados, tendo Cellard (2012) como referência, conforme já foi explicitado no capítulo de metodologia.

5.1 OS ATORES E AS CONSTRUÇÕES DAS MUDANÇAS: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – ALRS

Assembleia Legislativa é tida e conhecida como a casa do povo, o lugar no qual todas as visões políticas têm acento e voz. É lá que, através de barganhas políticas, um projeto de lei se torna legislação, ganha a devida regulamentação e acaba por afetar a vida de muitas pessoas. A assembleia teve diferentes composições ao longo do tempo desde que a lei foi aprovada em 1995, poderíamos inclusive demarcar pelas atas de votação como votaram os partidos nas mudanças que a legislação sofreu, porém essas informações não estão digitalizadas e de acesso fácil no site da assembleia. Somente na última modificação no ano de 2012, está explicitado no site quantos votos foram favoráveis e quantos contrários, (ver figura 3).

Escolhemos trabalhar com o último ator em primeiro lugar, pois esse sozinho, por diversas vezes, é o centro de muitos estudos. Alguns trabalhos como o nosso tratam dos atores institucionais por entender a:

Influência das instituições no processo de deliberação das políticas públicas para a educação, tendo como premissa básica a importância das instituições como atores dos processos políticos, na perspectiva do novo institucionalismo. (PEIXOTO; ARAÚJO, 2016, p. 218).

Em seus trabalhos e estudos, os autores supracitados partem da teoria do novo institucionalismo, sob a vertente da escolha racional dos agentes, para explicarem a estabilidade das decisões da Casa Legislativa. Além de compreendermos que os arranjos de votações são feitos antes da votação em plenário, as contrariedades e apoios dos partidos já estão, na maioria das vezes, explicitadas, pois as emendas são divulgadas antes, para que os deputados tenham acesso a seus conteúdos. Assim,

quando a proposta/projeto vai a plenário, por algumas vezes, não há debate, mas somente a simples votação.

Das três instituições pesquisadas, a que encontramos os dados com maior facilidade foi a Assembleia Legislativa. Talvez isso se explique, pois, o motivo pelo qual o legislativo é um dos pilares dos três poderes que sustentam o sistema democrático, além do judiciário e do executivo. Desta maneira, não seria imaginável a negativa de documentos de caráter público num estado de direito, no qual, constitucionalmente, está descrita a questão da publicidade/transparência das informações:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1998).

A lei é o resultado de consensos possíveis, construídos através de votações, nas quais as concepções de uns são aceitas por todos. O legislativo é um dos três poderes do sistema democrático, junto com o executivo e o judiciário.

A lei é a imagem final de um determinado processo de construção de políticas públicas [...] mediante a criação de direitos e obrigações. (PEIXOTO; ARAÚJO, 2016, p. 218).

Os procedimentos para que uma proposta de lei seja levada a plenário para votação são descritos no regimento interno da instituição e o nome dado a todo esse procedimento é “processo legislativo”, sendo esse o conjunto de ações ordenadas e realizadas, que visa promover a elaboração de leis. No site da ALRS, pode-se visualizar o ofício de pedido de entrada daquela proposição – projeto de lei. Encontramos lá a justificativa de quem o escreveu, o texto original, quantas vezes esse projeto de lei esteve na pauta da sessão plenária, os pareceres das comissões, as emendas, as proposições associadas a ela, bem como a votação final, se foi sancionada/aprovada e qual é o local onde está o processo no momento.

Procedemos com as numerações de cada documento encontrado, numerações devidamente descritas no capítulo da metodologia. Em cada item destes, onde admitir-se, utilizamos as cinco dimensões e os conceitos de Cellard (2012), nas análises de todos esses documentos.

1 – Ofício de abertura que encaminha o processo ao legislativo:

A iniciativa do processo legislativo cabe também ao governador, de acordo com o regimento, no seu art. 180, parágrafo segundo, quanto às leis ordinárias e complementares, dentre vários segmentos. (ALRS, 1991). O ofício de abertura de processo/proposição na casa legislativa ocorreu em 16 de novembro de 2011, sua votação se deu em 24 de abril de 2012 e sua publicação aconteceu em 15 de maio de 2012. Desta maneira, percorreu-se um tempo de aproximadamente seis meses.

Esse ofício foi assinado pelo então governador Tarso Genro, filiado ao Partido dos trabalhadores (PT). Em seguida, foi endereçado ao Presidente da Assembleia, o deputado Adão Villaverde, do mesmo partido, com um pedido de regime de urgência. Esse projeto de lei estava inteiramente de acordo com o artigo 62 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul: “Nos projetos de sua iniciativa, o Governador poderá solicitar à Assembleia Legislativa que os aprecie em regime de urgência.” (RS, 1989). Sobre esse regime, que é prerrogativa do governador, devidamente descrito na Constituição Estadual, podemos subentender que:

O regime de urgência, aliás, implica prejudicialidade aos trabalhos das comissões, uma vez que os pareceres devem ser dados em plenário, sem a oportunidade de debates e de acionamentos de mecanismos de participação. Consiste em uma estratégia não somente de reduzir o tempo de tramitação, mas também para evitar possíveis mobilizações de grupos de interesse, em defesa da ampliação dos debates e da inclusão de outros atores no processo. (PEIXOTO; ARAÚJO, 2016, p. 226).

Assim, se o projeto está nesse regime, a tramitação é mais rápida. Porém, a participação é reduzida, como por exemplo, o chamamento de audiências públicas. Talvez possamos compreender que o projeto já estaria em acordo com os deputados e seus partidos, não necessitando de grandes debates acerca do tema.

2 – Ofício de justificativa da abertura do expediente/proposição.

Esse ofício é acessório ao ofício de abertura e nele estão descritas as motivações que o poder executivo teria para fazer a tentativa de modificação da lei da gestão democrática. Primeiro faz-se uma breve definição do que seria a gestão democrática, relatam opiniões para justificar a mudança na legislação e narra-se quais os pontos específicos que a legislação seria modificada. Transcrevemos aqui somente as partes de realçada importância para o nosso objeto de pesquisa:

A gestão democrática é um processo dinâmico que se viabiliza por meio de estruturas que necessitam da permanente atualização para responderem a situações novas engendradas no mundo real das relações humanas. [...] Atualmente, na opinião de um grande número de lideranças da comunidade escolar e de educadores, urge uma atualização desta Lei, buscando a revitalização do processo participativo [...] e da gestão integrada na instituição escolar. Assim, o presente Projeto Lei propõe três alterações fundamentais: [...] b) a limitação da hipótese de reeleição a uma recondução sucessiva, obrigando à alternância nas direções após dois mandatos contínuos[...]. Diante do exposto, as mudanças propostas são necessárias para o revigoreamento do processo democrático de gestão escolar. (ALRS, 2011).

Para o poder executivo propositor desse projeto de lei, a gestão democrática seria um processo que precisa de atualização constante, no intuito de acompanhar o mundo real e as relações humanas que estão sempre se atualizando. Entretanto, sabemos que aqui, o que é chamado de “atualização”, no sentido estrito da palavra, que quer dizer “tornar atual” ou “adaptar-se as novas necessidades”, não tem nada de caráter inovador, pois esse quesito já era previsto na legislação de 1995.

Não se sabe ao certo qual o impacto que uma justificativa de projeto de lei poderia obter na casa legislativa. Todavia, acreditamos que explicitações mais coerentes com o histórico do tema e da própria legislação seriam necessárias já nesses documentos formais. Assim sendo, só podemos interpretar o que está escrito no ofício de justificativa como razão para mudar a legislação, ou seja, na percepção do poder executivo, autor do processo, a lei teria que ser modificada “para o revigoreamento do processo democrático de gestão escolar” (ALRS, 2011).

Salienta-se que, junto com a questão da recondução aos mandatos de diretores, estava também a eleição por chapas, ou seja, o diretor concorreria numa chapa com os vice-diretores. Desta maneira, é a equipe que é eleita. E também há a questão da proporcionalidade na hora do voto: 50% para famílias e alunos, com os outros 50% para professores e funcionários. Imagine-se uma escola com mil alunos e 60 professores: não seria minimamente justa essa disparidade.

3 – Texto escrito pelo proponente.

O primeiro passo do processo legislativo é a construção da escrita do projeto de lei e a esse procedimento, no momento do protocolo, na casa legislativa, é atribuído um número. No caso pesquisado, nós nos referimos ao projeto de lei comumente chamado de PL 408/2011. Logo após essa etapa, o projeto de lei é apresentado à mesa, que é o órgão diretivo dos trabalhos na ALRS. Existe, então, o chamado período de pauta, no qual as emendas são apresentadas. O projeto de lei em questão foi

apresentado à mesa em 16 de novembro de 2011 e teve um total de 15 emendas. Entretanto, apenas duas delas foram aprovadas.

Após o procedimento das emendas, o projeto de lei segue para a primeira comissão de mérito. Nesse caso, a comissão de mérito foi a Comissão de Constituição e Justiça, que avaliou a constitucionalidade do projeto, ou seja, deliberou se o documento estava de acordo com as constituições, tanto federal quanto estadual.

Salvamos o texto, que naquele momento parecia ser o original, advindo do governo. No entanto, como já tínhamos lido a minuta assinada pelo Secretário da Educação em outra oportunidade, percebemos que esses textos não eram iguais. Assim, efetuamos um telefonema, no intuito de entendermos o que havia acontecido. Foi neste momento que nos apresentaram as duas maneiras de busca existentes no site da ALRS. Na segunda maneira de busca, dita a “mais usada pelo pessoal interno” dentro das proposições associadas, havia um documento chamado “mensagem retificativa ao projeto de lei nº 408/2011”. Lendo tal mensagem, notamos que se tratava um ofício enviado à Assembleia Legislativa em 20 de março de 2012, que narrava o seguinte:

No entanto, a não aprovação da proposição, em dezembro de 2011, e a consequente retomada da sua tramitação na sessão legislativa [...]. Há ainda a preocupação com o pleito deste ano de 2012, que demanda tempo para a compatibilização das normas regulamentadoras e a organização do processo eleitoral à luz das alterações que venham a ser aprovadas por esse Egrégio Legislativo. Neste sentido, faz-se necessária a tramitação da proposta em regime de urgência. (ALRS, 2011).

Assim, entendemos que, quando o usuário comum acessa o site da ALRS em busca do texto do projeto de lei para fazer a comparação com a lei promulgada e entender o que foi modificado, ele encontra o texto que foi votado. Se nós não tivéssemos lido a minuta original advinda da Secretaria da Educação e procedido com o telefonema, que nos possibilitou acesso a essa segunda maneira de pesquisa, teríamos deixado passar essa diferenciação. No texto original do projeto de lei, antes da mensagem retificativa, estava posto o seguinte:

Art. 20. Poderá concorrer à função de Diretor ou de Vice-Diretor todo membro do Magistério Público Estadual ou servidor, em exercício no estabelecimento de ensino, que preencha os seguintes requisitos: [...] Inciso X – não estar concorrendo a um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar. (ALRS, 2011).

Já no texto, que, na verdade, é o texto retificativo, o qual aparece na busca feita, de acordo com a Figura 3 (Capítulo 2), o artigo vigésimo e os parágrafos primeiro e terceiro são os mesmos. Todavia, esse parágrafo segundo é acrescido:

§ 2º Com relação ao pleito de 2012, excepcionalmente, o requisito estipulado no inciso X deste artigo não se aplica aos Diretores e Vice-Diretores no exercício dessa função quando da publicação desta Lei. (RS, 2012).

Neste ponto, podemos notar que esse parágrafo inserido ao artigo vigésimo, tem a iniciativa de prorrogar a possibilidade de pessoas que já estavam ocupando os cargos de diretores concorrerem novamente. A mensagem retificativa é composta por uma justificativa e, na sequência, todo o texto do projeto de lei que, por sua vez, passou a ser o original. E é nesse começo do texto que está a explicação, de acordo com o autor (governo) do motivo da mensagem retificativa, enviada em 20 de março de 2012:

[...] a não aprovação da proposição, em dezembro de 2011 [...]. Há ainda a preocupação com o pleito deste ano de 2012 que demanda tempo para a compatibilização das normas regulamentadoras e a organização do processo eleitoral à luz das alterações que venham a ser aprovadas por esse Egrégio Legislativo. Neste sentido, faz-se necessária a tramitação da proposta em regime de urgência. (ALRS, 2011).

Desta maneira, percebemos que o poder executivo queria levar a plenário algumas mudanças na lei da gestão democrática, que foram protocoladas em novembro para, já em dezembro, serem votadas. Como isso não ocorreu, com o início dos trabalhos na Assembleia em 2012, novamente pediu regime de urgência.

Para o poder executivo, modificar a lei em 2012 e impedir que os diretores que já estavam no poder a mais de dois mandatos concorressem novamente não era salutar, devido ao tempo insuficiente para as comunidades escolares se organizarem ou o tempo de compatibilização da legislação, para com o efeito dela no mesmo pleito em 2012.

O executivo alegava pelo descrito em sua justificativa que não pode aplicar a lei e a efetivar naquele ano eleitoral e como diz Cellard (2012), “[...] é impossível transformar um documento; é preciso aceitá-lo tal qual ele se apresenta, tão incompleto, parcial ou impreciso que seja”. Contudo, essa inserção da possibilidade de concorrer a mais um mandato beneficiou quem já estava no poder, talvez desde 1999. Esse pode se reeleger e permanecer até o ano de 2015. Exatamente no ano de

2012 a pesquisadora estava atuando em escolas da rede estadual e pode acompanhar as mudanças que a legislação sofreu e suas consequências, assim se interessando pelo fenômeno político da não troca de poder nos cargos de direção, mesmo em situação de gestão democrática.

4 - Pauta (quantas vezes o processo/expediente esteve em pauta na casa legislativa).

O Projeto de Lei nº 408/2011 esteve em pauta na ALRS vinte vezes. As dez primeiras vezes aconteceram no ano de 2011. Depois disso, as demais ocorreram a partir de março de 2012. A mensagem retificativa pedindo urgência na votação foi protocolada em 20 de março de 2012 e o projeto de lei já entrou na pauta em 21 de março do mesmo ano, sendo o projeto devidamente votado em 24 de abril de 2012.

5 - Falta dos pareceres das comissões internas pelas quais o processo/expediente passou.

No caso do projeto de lei pesquisado, não houve parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o que não é corriqueiro, mas possível, de acordo com o regimento, ou seja, ouve a retirada da proposição antes do parecer da comissão de mérito. De acordo com o regimento interno da ALRS, em seu artigo 176, “*a retirada de proposição, antes do parecer da Comissão de mérito, poderá ser requerida pelo autor: [...]. II - ao Presidente da Comissão, quando, pela matéria, a essa cabe votar conclusivamente*” (ALRS, 2016). Pelo que se pode interpretar, houve um acordo dos líderes de bancada, reiterando matérias, como administração de órgãos indiretos do Estado, que seriam de competência do executivo. Já teria sido analisada a constitucionalidade, os deputados já teriam acordo para a votação da matéria ou os dois casos ao mesmo tempo.

6 – Emendas de deputados que o processo/expediente/projeto obteve em sua tramitação.

O projeto de lei obteve quinze emendas, sete delas retiradas e seis delas prejudicadas, ou seja, rejeitadas, com duas emendas sendo aprovadas. As duas emendas aprovadas são as de número dez e onze, de autoria do então Deputado Valdeci de Oliveira, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), que era o mesmo do governo da época.

O conteúdo da emenda dez diz respeito à eleição de diretores, porém, sobre a vacância do cargo de diretor. Se o diretor sair do cargo um ano antes de terminar o seu período na direção, o vice-diretor, seu substituto legal, deverá assumir o mandato. Com a emenda, se o diretor se ausentar do cargo muito antes desse previsto, iniciar-se-á o processo de nova indicação. Naquele momento, o governo pensava as eleições enquanto chapas. Então, se um membro saísse, deveria se proceder nova eleição.

Já a emenda doze, por sua vez, diz respeito ao momento do ano em que deveria ocorrer o pleito de 2012: “por meio de edital, na segunda quinzena de outubro para, na segunda quinzena de novembro, proceder-se à indicação.” (ALRS, 2012). A justificativa, do mesmo deputado, foi a seguinte:

[...] visa a atenuar o problema da proximidade das Eleições para Diretores de Escola com as Eleições Municipais, o que, em muitas cidades, especialmente do interior, acirra os ânimos e vicia a disputa [...]. O deslocamento das eleições para o mês de novembro, passados mais de 40 dias das eleições municipais, tende a retornar o foco da disputa, em benefício de toda a comunidade escolar. (ALRS, 2012).

Interessante o conteúdo dessa emenda, pois, na capital onde a pesquisadora trabalha, não se ouve falar desse fato. Todavia, com o que se observa em tal justificativa, as escolas do interior sofreriam com a influência das eleições municipais. É dito no mesmo texto de justificativa que esse problema foi tema de audiência pública ainda no ano de 2011 e que a Secretaria de Educação tinha anuência dessa emenda. Posteriormente a isso, na entrevista que representa a instituição “Secretaria da Educação”, esse assunto apareceu e iremos tratar disso mais adiante.

7 – Proposições associadas.

Esse projeto não teve substitutivos enquanto proposições, somente a mensagem retificativa enviada pelo governo em 2012, que acabou substituindo o primeiro texto, que havia sido protocolado em 2011.

8 – Transcrição taquigráfica do dia da votação.

Essa transcrição é obtida a partir da gravação das falas dos deputados no dia da votação em plenário. Tivemos acesso a esse documento depois de uma ligação para o assessoramento legislativo, que nos enviou por e-mail toda a transcrição dos debates no plenário sobre o PL 408/2011. A sessão ordinária de número 29 iniciouse

no começo da tarde. Depois de registrada a presença no painel eletrônico da Assembleia para verificação de quórum, o presidente da casa relata que sete emendas foram retiradas, três foram prejudicadas pela entrada da mensagem retificativa e, ainda, teriam seis para serem votadas. O deputado Valdeci requereu que as emendas 10 e 11 tivessem preferência de votação junto com o texto, ou seja, se essas emendas fossem votadas e o texto fosse votado logo em seguida, as outras quatro que estavam esperando seriam prejudicadas. Com 30 votos favoráveis e 20 contrários, esse requerimento foi aprovado e as duas emendas passaram para a votação e, logo depois, o texto. A emenda 10 obteve 49 votos favoráveis e um contra. Logo depois, a emenda 11 obteve a mesma quantidade de votos. Esse curioso único voto contra, nos dois casos, era do deputado Marco Alba, filiado ao PMDB.

O que podemos perceber deste momento na casa legislativa é o não dito, ou seja, não houve nenhum debate acerca do projeto. Então, como já tínhamos inferido em outra oportunidade, os arranjos políticos já estavam feitos antes da votação. Imagina-se, desta maneira, que o governo procedeu com o pedido de regime de urgência quando percebeu que tinha maioria para aprovar o projeto.

9 – Ata de votação.

O texto em questão, que era, de fato, a mensagem retificativa com as duas emendas recém-aprovadas, foi à votação, obtendo 38 votos favoráveis e 12 contrários. As bancadas do PMDB, do PSDB e do DEM votaram contra. Entre os discrepantes de seus grupos, somente um único deputado do PMDB votou a favor e um único deputado do PTB votou contra. Podemos inferir, de tal resultado, que a oposição, mesmo talvez sabendo que iria perder e não se importando com o conteúdo do projeto de lei, pode ter votado contra para manter sua posição ou eram realmente contra o projeto de lei. Infelizmente não se pode saber isso ao certo, ou seja, não podemos precisar o porquê dessas bancadas votarem da maneira como o fizeram.

Com esses dados coletados e organizados, fizemos sua descrição e aliamos o que obtivemos às seguintes dimensões, segundo Cellard (2012): na dimensão de análise de contexto, consegue-se compreender quem foram os autores dos documentos e a quem se destinavam. Também ficaram claras as motivações e as tomadas de posições em relação aos documentos, tanto nas justificativas, quanto na diferença da mensagem retificativa para com o original e nas emendas contempladas no dia da votação. Na dimensão das autenticidades e da confiabilidade dos textos,

acreditamos que todos continham esses quesitos, eram documentos formais, em linguagem formal/culta. Porém, mesmo assim, nas emendas e nos textos das justificativas, conseguimos extrair mais significados de interesse para a investigação.

A participação do ator “Assembleia Legislativa” no processo de mudança da legislação do Rio Grande do Sul foi o que podemos chamar de posicionamento decisório, ou seja, a alternativa para a resolução do problema da recondução dos mandatos de diretores já estava decidida. Essa alternativa era a mudança na legislação e, por isso, esse ator tomou papel nesse processo. Nós nos referimos à mudança na legislação como alternativa ganhadora para a resolução do problema, pois também podemos inferir que poderiam existir outras possibilidades, como: curso a nível estadual para formação de novas lideranças, portarias e/ou decretos da Secretaria da Educação, formação para a conscientização sobre a gestão democrática etc.

A indicação ao cargo de diretor, como já mencionamos anteriormente, é prerrogativa do chefe do poder executivo, já que as escolas são órgãos da administração direta. Desta maneira, os agentes poderiam ter efetivado outra saída para a problemática. O posicionamento da ALRS na votação, entendendo que se tinha uma base de deputados aliados, fato que predominava naquele momento histórico, foi favorável às modificações da lei da gestão democrática advindas do poder executivo, inclusive favorável à criação do dispositivo que impedia que os mesmos diretores concorressem ao cargo depois de dois mandatos consecutivos.

5.2 SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

De acordo com as estatísticas educacionais encontradas no site da própria Secretaria, o Estado do Rio Grande do Sul teria uma taxa de alfabetização em torno de 95,56% de sua população, não importando a faixa etária. Nesses mesmos dados publicados em 2014, mas referentes a estudos estatísticos feitos em 2013, a Secretaria Estadual é responsável por 2.570 estabelecimentos de ensino, ou seja, 25,8% do total de estabelecimentos educacionais do Estado. Ela também é responsável por cerca de 1.050.692 matrículas em todas as modalidades de educação que atende (SEDUC, 2014).

Tal instituição, que representa o poder executivo, é responsável por todas as questões inerentes à educação e à escola em nível estadual. Com esse breve

apanhado estatístico, observa-se que a rede estadual tem em torno de 2.500 diretores, sem contar os dois vice-diretores nas escolas com Ensino Fundamental ou três vice-diretores nas escolas de Ensino Médio com turno noturno.

Conseguimos visualizar e entender o quão complexa é a gestão educacional pela mantenedora, tanto pela quantidade de estabelecimentos de ensino quanto pelas distâncias territoriais entre as unidades. Na tentativa de descentralização, a Secretaria de Educação mantém 30 coordenadorias regionais, que estão espalhadas pelo Estado, com uma estrutura de recursos humanos, com resolução de conflitos pelo coordenador e também com alguns funcionários, que trabalham em comissões, no intuito de atenderem todas as demandas descentralizadas da Secretaria da Educação, que tem sua sede na capital do Estado, a cidade de Porto Alegre.

Sobre esse ator institucional, que participou da mudança da legislação da gestão democrática no ano de 2012, conseguimos coletar a minuta inicial do texto, que foi assinada pelo então Secretário da Educação, verificando que, entre a Assembleia Legislativa e a Secretaria de Educação, a intencionalidade de mudança da legislação partiu da Secretaria de Educação.

Na Secretaria de Educação, houve um processo aberto, para que pudesse passar pelos trâmites dentro do órgão e, em seguida, recebesse a assinatura do governador. Assim, o processo poderia ser encaminhado à Assembleia e seguiria, enfim, para a votação. Neste processo ao qual tivemos acesso nos arquivos da Casa Civil, não havia registros de reuniões ou quaisquer outros registros que indicassem participações de outras entidades na construção do texto, pois o documento já estava formatado com artigos, incisos e parágrafos.

Na capa deste processo, podíamos ler que o requerente era a Secretaria de Educação e que a data de abertura foi 27 de outubro de 2011. Logo depois, ainda datado desse mesmo dia, existe um ofício endereçado ao Presidente da Casa Civil, pois é nesse órgão que se organizam os projetos para que o governador assine. A partir dali, tornam-se proposições do poder executivo:

Encaminhamos minuta de projeto de lei que altera a lei nº 10.576/95 e alterações posteriores [...]. Solicitamos urgência na apreciação, para que possa ser aprovada pelo poder legislativo ainda este ano e produzir efeitos em 2012. (SEDUC, 2011).

Então, a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul tentava aprovar um projeto entregue no final de outubro na Casa Civil, mas que só foi ser

protocolado na Assembleia Legislativa em 16 de novembro. Todavia, a intencionalidade era que fosse votado no mesmo ano, tempo demasiado curto para que a “casa do povo” pudesse chamar audiências públicas e escutar a sociedade para saber como votar. No entanto, sabemos que existem práticas de votações em finais de ano, para que projetos sejam aprovados sem muita discussão, o que no jargão popular chama-se de votações “a toque de caixa”.

Salientamos que, na questão da eleição de diretores e da recondução de mandato, essa minuta inicial continha o seguinte teor no artigo 20º, que descreve quem poderá concorrer à função de diretor e, assim, terá que preencher, dentre outros, esse requisito: “X – não estar concorrendo a um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar”. (SEDUC, 2011).

Assim, iria ser obrigatória a mudança do ocupante do cargo de diretor nas escolas, mudança essa que não estava sendo realizada desde o ano de 1999. Na análise dos documentos encontrados na Assembleia Legislativa, sabemos que, sobre esse inciso X foi criado a parágrafo 2º, item que protelou o efeito da legislação de 2012 para 2015.

Com a dificuldade de encontrarmos documentos na sede da Secretaria de Educação, percebemos a necessidade de buscarmos outros dados que pudessem acrescentar e pormenorizar qual foi a participação desse ator no processo de mudança da legislação. Assim sendo, procuramos pessoas que estivessem presentes naquele período específico e conseguimos entrar em contato com a Secretária Adjunta de Educação à época, que nos concedeu uma entrevista conforme já descrito.

Apresentaremos as análises, seguindo as questões norteadoras para coleta:

1 – Sobre a sua participação no processo de mudança da legislação.

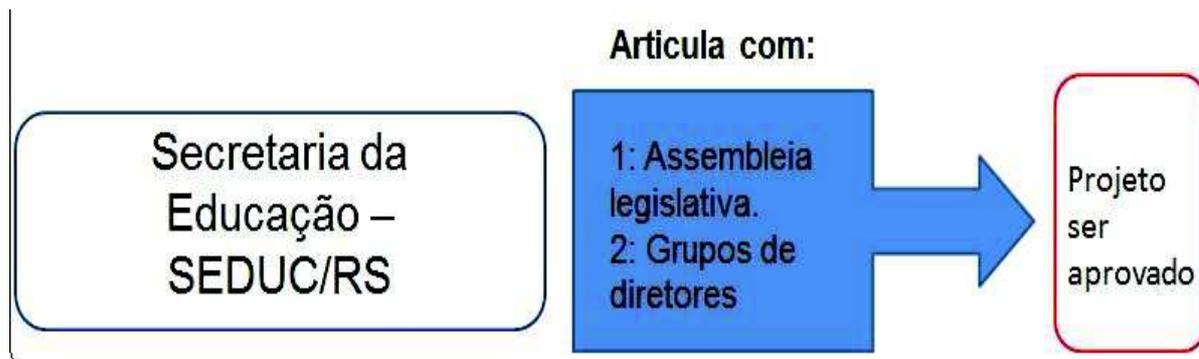
As questões foram respondidas pela entrevistada que agora desempenha as funções de supervisora escolar em um colégio do município de Porto Alegre e nos relatou o seguinte sobre a sua participação em tal processo:

[...] foi muito protagonista. Eu fui a responsável inclusive pela redação dos artigos, pela revisão e, junto com outros colegas da Secretaria de Educação, na época, pela articulação junto à Assembleia Legislativa e grupos de diretores, para que pudesse a lei ser aprovada. (ENTREVISTADA 1).

Sobre a questão supracitada, então, podemos evidenciar que a entrevistada escreveu os artigos que gostariam que fossem modificados, juntamente com a equipe

da Secretaria de Educação, não mencionando entidades externas. Também é relatado que houve uma articulação, tanto na Assembleia Legislativa quanto com os grupos de diretores. Como já havíamos mencionado anteriormente, articulações são os arranjos políticos anteriores à formatação de um projeto e de seus artigos, para serem enviados para a apreciação da Assembleia.

Figura 6 - Esquema de articulações da SEDUC para que o projeto fosse aprovado.



Fonte: Elaborado pela autora.

O que podemos concluir é que o executivo não enviaria um projeto de lei se soubesse de antemão que este não iria ser aprovado, ou seja, articulações políticas são feitas e somente com o comprometimento dos participantes é que se continuam os processos para as modificações necessárias.

Uma questão que a entrevistada relata e que já foi abordada anteriormente em nosso trabalho é a da inconstitucionalidade da “eleição” de diretores:

A palavra eleição não pode estar numa lei porque ela foi considerada inconstitucional, pois a escola pública é considerada uma instituição onde governante, secretário pode indicar os diretores. [...] Veio também essa mudança com a indicação por meio do voto para manter o espírito da escolha pela comunidade escolar. (ENTREVISTADA 1).

Esse fato ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, no período de governo de Alceu Collares, entre 1991 a 1995. Nessa época, duas legislações foram promulgadas para tratar de questões alusivas à gestão democrática, que foram as leis 9.233/91 e a 9.263/91, sob as quais Amaral (2006) relata que:

Segundo Alceu Collares, essas leis seriam inconstitucionais porque subtraíam ao chefe do poder executivo a competência que lhe é própria, [...] de escolher as pessoas de confiança para os cargos mencionados. [...]

Estando a ação para ser julgada, os cargos para a direção das escolas foram efetivados por meio de indicações e as pessoas indicadas ficaram conhecidas como interventores. (AMARAL, 2006, p. 114).

Acrescentando a essa questão, porém, em nível nacional:

[...] já ao final da década de 80 e início da de 90, verifica-se certo refluxo das eleições em alguns Estados, produto da ação de governos pouco comprometidos com a democracia, que entram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra eleições, com a clara intenção de proteger seus interesses político-partidários identificados com práticas clientelistas. (PARO, 1996, p. 377).

Assim, podemos compreender que a Lei da Gestão Democrática nº 10.675/95 em seu texto original veio para estancar a questão das indicações de diretores pelo poder executivo e conquistar a eleição como forma de provimento do cargo de diretor, porém, dessa vez, com a expressão “indicação pela comunidade escolar”.

2 – Sobre a participação da instituição que a entrevistada representava.

A entrevistada narra a participação da instituição Secretaria de Educação no processo de mudança da legislação como “fundamental, essencial para que isso tivesse acontecido” e relata que “invocaram para eles cumprir essa responsabilidade da mantenedora, que é procurar regrar da melhor forma o espírito da lei da gestão democrática nas escolas públicas”. (ENTREVISTADA 1).

Desta forma, nos é relatado que seria a mantenedora a reguladora da legislação, de acordo com os ideais democráticos. E como essa pesquisa centra-se na modificação de 2012, podemos inferir que “regrar da melhor forma” em se tratando da alternância de poder no cargo de direção, se refere a recolocar na legislação a impossibilidade de recondução sucessiva a mais de dois mandatos, premissa que estava presente em 1995, retirada em 2001, que retornava, então, em 2012.

3 – A respeito da realização do processo de mudança da legislação.

A intencionalidade dessa questão era saber como ocorreu esse processo de tentativa de modificação de uma legislação educacional, ou seja, como e por que a instituição tratou de modificar a lei da gestão democrática. A entrevistada nos relata qual seria o problema da manutenção de poder pelos mesmos diretores por mais de dois mandatos, expediente que começou no ano de 2001:

Olha, a briga é feia mesmo [...]. Todos os vícios da eleição tradicional comum pela Justiça Eleitoral, que a gente critica como compra de votos, pressão, promessas demagogas, promessas além da capacidade de um diretor cumprir, isso tudo entrou para a disputa da escola pública e criou cisões muito sérias. [...] criou sérios vícios nas escolas públicas durante mais de dez anos essa situação. [...] Exatamente por causa da manutenção indefinida do mesmo grupo na escola. Isso não serve para escola, isso não serve para nenhuma instituição pública. Isso não serve para a sociedade, que um grupo responsável pela execução das políticas, pela execução financeira se perpetue porque isso cria vícios, acomodações. [...] O que é ruim e que foi muito ruim para as escolas comprovadamente foi essa questão de “agora eu me sento nessa cadeira e sou dono”, porque daí tu podes barganhar coisas, tu podes garantir a reeleição por privilégios para colegas, para famílias. (ENTREVISTADA 1)

Então, nos é apresentado nessa composição qual era o ponto-chave para que houvesse a intencionalidade da mudança da legislação, esclarecendo que denominamos mudança, mas que o dispositivo que impedia reconduções infinitas ao cargo já fazia parte do texto original em 1995. A principal motivação para que fosse novamente reinserido na legislação o dispositivo que impedia as mesmas pessoas de ocuparem cargos de direção de escola, então, era a possibilidade de os agentes públicos imbuídos desse mandato agirem clientelisticamente.

O “não fazer” é compreendido como um ato político, como conseguimos observar no quadro de acompanhamento dos mandatos. Do ano de 2001 até o ano de 2012, a legislação, nesses quesitos de interesse, não sofreu modificações. Deste modo, também podemos inferir a existência de movimentos que agem para a estagnação de alguns temas:

[...] durante todos esses dez anos, foi muita discussão para poder mudar a legislação e nunca teve abertura por parte dos governos de então para que isso pudesse ser feito. Convinha, ninguém se metia, deixava assim [...]. Então, quando a gente chegou à Secretaria de Educação, nós já chegamos imbuídos desse propósito. (ENTREVISTA 1).

Isso posto, podemos inferir que o Partido dos Trabalhadores, nas oportunidades em que esteve no governo, tentou modificar a legislação da gestão democrática, uma no ano de 2001, com o governo Olívio Dutra, a qual não teve sucesso e, inclusive, retroagiu na questão da recondução dos mandatos, e essa tentativa durante o governo Tarso Genro, na qual obteve sucesso, em 2012. Podemos também pensar que a diferença da derrota e da regressão dos ideais democráticos em 2001 para com essa modificação em 2012 foram as “articulações” feitas previamente para a aprovação do projeto na Assembleia Legislativa. Contudo, de

acordo com a entrevistada, houve resistência, o que é realmente intrigante e nos faz pensar em quem se colocaria contra a democracia nas escolas, pois:

Não se quer hipertrofiar a questão da cultura da escola, mas avançar a reflexão a um aspecto que também tem significado e que tem sido pouco colocado nas análises das dificuldades de consolidação da gestão democrática. [...] inclusive na consecução do objetivo de alternar os grupos no poder. (OLIVEIRA, 2002, p. 59).

Sobre esse fato, a entrevistada esclarece e podemos entender esse grupo como os participantes invisíveis no processo:

[...] um grupo de resistência, principalmente algumas escolas de Porto Alegre, que tinham um grupo formado e que vinham se perpetuando na direção das escolas. Assim, tipo, quase sendo dono das escolas, que é um dos fatores que levou à mudança. (ENTREVISTADA 1).

A entrevistada relatou que a articulação para a modificação na legislação em 2012, além de contar com o “apoio da maioria, porque a maioria tinha a mesma opinião que nós”, (ENTREVISTADA 1, 2016, p. 2), teve também articulação contrária, pois esse grupo de diretores divergentes também “se articularam com deputados para que não fosse aprovada a lei, dizendo que era um crime, enfim, com todos os argumentos que quiseram usar nesse diálogo tenso” (idem, 2016, p. 5). Desta forma, a articulação, com o aparecimento desse outro ator, é ilustrada dessa maneira:

Figura 7 - Esquema de articulações com o ator invisível.



Fonte: Elaborado pela autora.

Compreende-se, assim, que professores tomaram para si a identidade de “diretores de escola”, com a intencionalidade de se manterem no poder. No entanto, não existe a prerrogativa de concurso público para essa função no Estado do Rio Grande do Sul. Não podemos apurar com certeza as razões pelas quais pessoas agiriam dessa maneira, mas o trabalho de Finatti (2016) pode contribuir com algumas pistas, pois algumas gestoras, quando perguntadas sobre o motivo de terem procurado o cargo de gestão, informaram que seria “[...] a possibilidade de atuar em um campo maior que a escola” (idem, 2016, p. 121).

Podemos, então, inferir que o caráter político do gestor escolar prevaleceria nesse caso, pois um grupo de pessoas utilizava o tempo público para se dedicar a articulações na Assembleia Legislativa, no intuito de que não fosse novamente colocada na legislação a impossibilidade de concorrerem e, nesse sentido, “ganharem” as eleições em suas escolas. Apesar disso, a explicação do motivo da existência do parágrafo 2º, que posterga o efeito sobre a questão da recondução para 2015, que foi acrescido na mensagem retificativa pelo poder executivo, é dada da seguinte maneira:

Então, para que esses diretores que já vinham há mais de dez anos sendo diretores não se sentissem excluídos do processo, foi considerado para eles a possibilidade de concorrerem nesse primeiro ano da mudança. Então, mesmo que eles já viessem sendo diretores há muitos anos, não foram considerados já supermandatos, não. [...] para que não pudesse ser questionada essa mudança como uma exclusão direcionada a alguns diretores. (ENTREVISTADA 1).

Assim sendo, pela primeira vez é citada a expressão “supermandatos”, ou seja, existiam nas escolas do Rio Grande do Sul pessoas que, articuladas, especialmente em Porto Alegre, tinham a intenção de se manterem nos cargos que ocupavam. Todavia, é de se questionar a expressão cunhada de “minorias”, pois, no universo de mais de 2.500 diretores de escola, conseguiram inserir um parágrafo na legislação estadual, atingindo a totalidade de estabelecimentos de ensino da rede estadual. Então, a justificativa escrita no ofício de apresentação da mensagem retificativa ao Projeto de Lei nº 408/2011, de que não haveria tempo hábil para as escolas se organizarem, pelo exposto, não é de todo confiável.

4 – Motivações para ter ocorrido a mudança na legislação sobre a questão da recondução de diretores.

Apesar de já terem sido narradas e comentadas as motivações, a pergunta foi feita bem específica e, assim, a entrevistada colaborou com uma explicação de caráter também técnico:

E o que nós vimos é que uma direção da escola é, não equivalente, mas é análoga a um cargo executivo [...]. Se um cargo executivo tem essa previsão de número de mandatos, entendemos que isso também deveria ser, [...] para que a escola pública também se tornasse um espaço de democracia, onde a gestão não fosse pautada apenas por situações de fora da escola, de interesses outros, [...] e que a gestão tivesse esse compromisso com a escola e com a comunidade escolar. (ENTREVISTADA 1).

Também já mencionamos que, constitucionalmente, o indivíduo que ocupa o cargo de chefe do executivo nacional não poderia se reeleger pela terceira vez consecutiva. Então, como explicita a entrevistada, também se teria a ideia de questão análoga à Constituição Federal, para que esse dispositivo que impede a recondução fosse recolocado na legislação da gestão democrática do Rio Grande do Sul.

5 e 6 – De qual ator partiu a intencionalidade da mudança na legislação, quais estiveram presentes e quais seus posicionamentos:

Como já vimos anteriormente, a entrevistada explica que a intenção da mudança partiu da Secretaria de Educação. E como também observamos nos documentos coletados na Assembleia, essa informação estaria correta. Outro grupo, até então invisível neste processo, seria daqueles que “não tinham interesse em estabelecer limite de mandato”. Essa questão, feita de forma mais precisa, finalmente faz aparecer a figura do sindicato:

Infelizmente nessa época, a direção do Sindicato CPERS não aceitava sentar à mesa com a Secretaria de Educação para negociar absolutamente nada. Foi um momento de grande ruptura de diálogo por parte da direção do sindicato conosco na Secretaria com o governo geral. Portanto, eles não participaram. [...] Nesse processo, não teve mesmo diálogo. Quando quisemos reestabelecer, a gestão do CPERS se negou, disse que não ia sentar. Quem viveu, acompanhou aquele período. Foi um período de ruptura, onde a direção do CPERS não queria diálogo, não tinha assunto que pudesse ter pautas, se não fosse a questão do piso salarial. (ENTREVISTADA 1).

De acordo com a entrevistada, o sindicato da maior categoria profissional do Estado do Rio Grande do Sul não participou da discussão da modificação na legislação da gestão democrática. Também a entrevistada narra que não houve comissões de debate acerca deste tema, mas não conseguimos esclarecer essa dicotomia, ou seja, se essas comissões não existiram porque o sindicato não quis participar dos debates ou se, por não participar dos debates, não houve comissões.

O que se pode apreender por esse dado é que o texto que deu origem ao projeto de lei que, por sua vez, modificou a legislação, foi construído na Secretaria de Educação e teve a participação pessoal do Secretário, da Secretária Adjunta e de colegas profissionais da secretaria, como “os coordenadores regionais, que são trinta espalhados neste Estado. Porque isso também estabelece uma conversa descentralizada. Teve muita contribuição nesse sentido para a gente poder constituir a lei.” (ENTREVISTADA 1).

7 e 8 – Por que esse problema da recondução foi passível de mudança e como a entrevistada entende essa questão:

A eleição de diretores não tem o imediatismo que muitos desejariam. Seu papel é apenas o de contribuir, para que a população possa contar com um recurso que lhe possibilite exercer alguma pressão sobre o Estado, para que ele atue na direção desejada. (PARO, 1996, p. 391).

A eleição de diretores veio como uma contestação aos diretores indicados, os interventores que detinham resquícios de tempos ditatoriais e administravam as escolas de acordo com os interesses do poder executivo, através de barganhas políticas. Assim, como relata Paro (1996), a expectativa presente na aprovação da Lei da Gestão Democrática, em 1995, no Estado do Rio Grande do Sul, veio atender a essa necessidade de poder escolher um colega da comunidade escolar para ocupar o cargo de diretor. Sobre a questão da recondução de mandatos com todos os problemas que eram percebidos pela Secretaria de Educação, advindos de escolas que não trocavam as pessoas que as administravam, a entrevistada relata que:

Só eleição de diretores não garante essa democracia, mas, sem ela, fica mais difícil. Então, esperamos que esta definição de tempo de mandato e de número de mandatos seja mais permanente, para garantir ou, pelo menos, minimizar problemas nessa disputa eleitoral, que acontece a cada três anos. O que não dá é para criar vício, teia de aranha, raízes, num lugar que é público e não de certas pessoas, como às vezes acontecia. (ENTREVISTADA 1).

O entendimento é de que a eleição de diretores é apenas umas das ferramentas no caminho para a gestão democrática da escola, que a impossibilidade de um mesmo candidato manter-se no poder por muito tempo segue concomitante à ideia de experimentar a democracia. Não se consegue pressionar a própria comunidade escolar ou levá-las ao entendimento de que todos podem contribuir de alguma maneira com um projeto educacional.

As equipes diretivas têm possibilidade de seis anos para aplicarem as suas intencionalidades de mudanças naquela comunidade. Também não se entende que exista uma única maneira de administrar, não haveria uma receita invariável. Assim, sem o impedimento da recondução, pode ocorrer exatamente a intenção oposta ao sistema democrático, ou seja, a não participação, que se dá quando a comunidade escolar, em especial os professores, encontra a “oportunidade de jogar sobre os ombros do diretor toda a responsabilidade que envolve a prática escolar” (PARO, 1996, p. 382).

O princípio de delegação de responsabilidade, descrito na obra de DAHL (1997), se dá como uma oposição persistente à teoria democrática, quando relata que tenta-se persuadir o povo que somente um conhecimento especializado teria competência para a resolução de problemas: “eles alegam que os especialistas em governar, os guardiães, seriam superiores em seu conhecimento do bem geral e dos melhores meios de atingi-lo” (PEREIRA, 2013 apud DAHL, 1997).

A reflexão sobre nossa prática cotidiana, o que aprendemos diariamente com erros e acertos é que deve ser a base de um saber, de um conhecimento que oriente a ação das diferentes partes dentro da escola. Esse processo apenas começa com o voto para diretor. (CASTRO & WERLE, 1991, p. 111).

Assim, torna-se muito importante que as comunidades escolares também se sintam pertencentes a essa instituição de caráter público, e a partir da reflexão sobre os problemas da escola possam se constituir em agentes de mudança.

5.3 CENTRO DE PROFESSORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – CPERS

O Sindicato CPERS representa a categoria dos professores e funcionários de escola no Estado do Rio Grande do Sul, sendo, desta maneira, um importante ator no que se refere aos interesses da categoria. O entendimento era que pudéssemos

compreender qual era o posicionamento dessa entidade em relação à modificação da Lei da Gestão Democrática, ocorrida em 2012. Segue aqui uma breve contextualização da entidade e, logo depois, procedemos a análise dos dados coletados por meio da entrevista.

O Sindicato CPERS conta com cerca de 81.000 associados (SUL21, 2014) e possui uma receita arrecadada, como exemplo do mês de outubro de 2016, de R\$ 1.969.498,99, ou seja, quase dois milhões de reais (CPERS, 2016). Obviamente nem todos os trabalhadores ativos da Educação são sindicalizados. Porém, o sindicato conta com um número muito elevado de inativos. No Estado, existem aproximadamente 51.000 professores em sala de aula (SEDUC, 2015) e, infelizmente, o site da Secretaria não dispunha do número de servidores de escola, para que pudéssemos contabilizar o número de trabalhadores em Educação da rede estadual de ensino. Esse, então, é um panorama da magnitude do sindicato e o motivo pelo qual ele é considerado o maior sindicato de categoria profissional do Estado. No excerto a seguir, retirado do site do sindicato, é datada a sua fundação há mais de 70 anos, tendo uma grande estrutura descentralizada em diversos pontos do Estado.

O ponto de partida data de 21 de abril de 1945, quando um aguerrido grupo de professores [...] fundava o Centro dos Professores Primários Estaduais, lançando as bases para a criação do Cpers. Em 1966, a entidade passou a chamar-se Centro dos Professores Primários do Estado do Rio Grande do Sul e, em 1973, o nome foi alterado para Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul. [...]. Os funcionários de escola foram incluídos na entidade em 1990. A estrutura da entidade [...], 15 diretores coordenam as atividades dos 42 núcleos, sendo dois na capital e 40 no interior. As instâncias de deliberações iniciam nas escolas, passam pelos Conselhos Regionais, Assembleias Municipais e Regionais, Conselho Geral até alcançar a Assembleia Geral, instância máxima. A última reforma estatutária instituiu o Congresso Estadual, convocado a cada dois anos [...]. (CPERS, 2016).

A estrutura de deliberação do sindicato é regida pelo regimento interno da instituição e, pelo excerto acima, podemos perceber quais são os caminhos para que temas sejam levados para as reuniões de conselho, nas quais a entidade constrói o posicionamento que será repassado externamente à sociedade. Como foi descrito no capítulo de metodologia, não nos foi concedido acesso, pela administração do ano de 2016, aos documentos, como atas dos conselhos gerais referentes aos anos de 2011-2012. Em um paralelo histórico, percebe-se a importância do sindicato na conquista inicial da eleição de diretores, no ano de 1985:

Em julho de 1983, a professora Zilah Totta, presidente do sindicato, juntamente com a comissão mista, entregou ao Secretário de Educação o anteprojeto para eleição de diretor, assim como a justificativa para aceitação do mesmo. [...]. Em 1985, o magistério gaúcho realizou uma greve que durou sessenta dias [...], assegurou as reivindicações a favor da redemocratização da educação, resultando na aprovação da Lei nº 8.025, que dispunha sobre a eleição para diretor. (AMARAL, 2006, p. 106 a p. 108).

Isso posto, conseguimos brevemente contextualizar a entidade e, nesse momento, começaremos as análises dos dados coletados com a entrevistada que, por sua vez, ocupava um dos 15 cargos da direção da entidade no período de 2011 a 2013. Procedemos, aqui, da mesma forma que em relação a entrevista anterior, com o mesmo método analítico, baseado em Cellard (2012), também utilizado para a entrevistada da instituição SEDUC, ambos devidamente descritos e explicitados no capítulo de metodologia.

1 e 2 – Sobre a participação da entrevistada e da instituição a qual pertencia no processo de modificação da legislação da gestão democrática:

O ator Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS, foi escolhido como ator visível ao processo, pois, enquanto entidade, coloca-se como defensor dos interesses da categoria. Com toda a estrutura descrita acima, entendemos que muitas problemáticas cheguem a essa instituição e, como narra a entrevistada:

[...] o meu papel foi de fazer a visita em escolas e ouvir o que estava mais forte na categoria em relação à mudança da gestão democrática. [...] visitei muitas escolas no interior, [...] foi um período que eu conheci muita escola, [...] a gente viu que o assunto principal era a questão, sempre foi, dos vices, né? [...] era surpresa quando o diretor eleito fazia a escolha, né? (ENTREVISTADA 2).

A problemática dos vice-diretores, descrita acima, refere-se à questão que foi implementada com a mudança da legislação em 2012, pois, a partir daquele ano, como a eleição era feita a partir de chapas, os vice-diretores eram eleitos na chapa e, desta maneira, a comunidade escolar sabia quem seria o responsável direto pelos turnos da unidade escolar. Pelo que constatamos através da entrevista, era uma questão muito importante, trazida pela categoria para o debate no sindicato, na figura da entrevistada como diretora da entidade. Vejamos essa inovação criada pela modificação da legislação:

Art. 7º Os Diretores e os Vice-Diretores das escolas públicas estaduais serão indicados pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino, mediante votação direta por meio de chapa. (ALRS, 2012).

Sobre a participação do sindicato em relação à mudança da legislação, mais efetivamente:

[...] foram feitas comissões na Secretaria de Educação, eu não fazia parte dessa comissão, né? Mas nós tínhamos, acho, uns três diretores de educação dentro da direção do Cpers, que participaram dessas reuniões. [...] muitas coisas foram construídas juntas, né? E muitas deixaram de ser levadas em consideração [...] tipo, ficou o Coordenador Pedagógico, por exemplo, é uma figura estranha à composição da equipe diretiva, porque ele não é eleito, né? (ENTREVISTADA 2).

De acordo com a entrevistada número 2, existiram comissões dentro da Secretaria de Educação e três pessoas estariam imbuídas desses debates dentro da SEDUC. Contudo, no momento da entrevista, não soube relatar quem seriam essas pessoas. Todavia, a entrevistada número 1 que era Secretária Adjunta de educação à época relata que:

“Não, não. Como eu te disse, a origem da lei veio de uma comissão. Inclusive, a primeira lei, a primeira versão, veio de uma comissão do sindicato, do governo e dos representantes dos pais. [...] a partir dela, as mudanças foram unilaterais, provocadas pelo governo”. (ENTREVISTADA 1).

Na justificativa apresentada na minuta do projeto de lei protocolado na Assembleia Legislativa, não consta a palavra “participação”. Por isso e também pela fala direta e segura da Secretária Adjunta, inferimos que os procedimentos para a mudança da legislação de 2012 foram construídos dentro da Secretaria de Educação, denotando o sindicato dos professores do estado do Rio Grande do Sul como ator invisível no processo.

Sobre a questão para a qual a entrevistada 2 chama a atenção, ou seja, para o caso do coordenador pedagógico, antigamente denominado “supervisor escolar”, ser “uma figura estranha” dentro da equipe diretiva, esse fato é relativo ao novo procedimento adotado, a partir da legislação de 2012:

Art. 4º - A administração dos estabelecimentos de ensino será exercida pelos seguintes órgãos: I - Equipe Diretiva – ED – integrada pelo Diretor, pelo Vice-Diretor e pelo Coordenador Pedagógico; [...]. (ALRS, 2012).

Assim, a partir dessa última modificação, o Coordenador Pedagógico comporia a equipe diretiva. Pela experiência docente da pesquisadora, podemos deduzir que essa modificação tenha um caráter real de tentativa de inserir na equipe uma figura alheia à composição. O Coordenador Pedagógico é uma função provida por concurso público exclusivo para essa função. Assim, possivelmente, quando se insere esse cargo na equipe diretiva, aqueles que foram eleitos por uma chapa precisam conseguir se adequar a outro elemento constitutivo de poder, ou seja, não ocorreria uma hegemonia fechada somente por membros eleitos.

3 e 4 – Realização e motivações do processo de mudança da legislação na questão da recondução dos diretores:

Sobre como o CPERS tratou deste processo para a realização da mudança da legislação:

[...] foi discutido antes, não me lembro o número do PL, mas teve um PL que foi distribuído nas escolas, que a gente tratou de confrontar o que existia com o que vinha. [...] foi alterado que as escolas teriam a gestão financeira também, né? [...] não sei como está operando isso, mas acho que com grandes dificuldades, porque os diretores se tornaram administradores financeiros de miséria, é meio complicado, né? [...] a gente falou muito na época [...] essa novidade aí de o gestor ser [...] gestor financeiro. (ENTREVISTADA 2).

Assim, entendemos que a participação do sindicato, sob a ótica dessa diretora da entidade, foi feita na escola, debatendo quais seriam as mudanças que estavam sendo propostas. No entanto, parece que o que foi discutido mesmo foi o texto do Projeto de Lei (PL), já pronto e elaborado. Não é citado em nenhum momento qual teria sido a contribuição efetiva do sindicato, para inserir ou retirar algo do texto proposto pela mantenedora, ou seja, a Secretaria de Educação.

Quando fala sobre a questão dos diretores se tornarem administradores financeiros de suas próprias unidades escolares, refere-se ao:

Art. 5º A autonomia da gestão administrativa, financeira e pedagógica dos estabelecimentos de ensino será assegurada: I - pela indicação do Diretor e do(s) Vice-Diretor(es), mediante votação direta da comunidade escolar; [...]. (ALRS, 2012).

A palavra “financeira” foi acrescida na última modificação da legislação, ocorrida em 2012, pois não existia na original de 1995. Deste modo, o diretor, além de

se preocupar com a questão pedagógica e administrativa, agora também passava a possuir junto com o conselho escolar a gestão financeira das unidades escolares e, pelo que se apreendeu, pela entrevista da ex-diretora do sindicato as opiniões da categoria do magistério estadual sobre o assunto não estariam alinhadas nesse quesito. Consideração interessante do ponto de vista da aplicabilidade dessa normativa, pois as:

[...] política(s) de educação requer (em) uma compreensão que não se contenta com o estudo das ações que emanam do Poder Público em suas diferentes esferas. Esta deve alcançar a escola e seus agentes e, num movimento de ida e volta, procurar apreender como as ideias se materializam em ações, [...] (VIEIRA, 2007, p. 58).

Desta maneira, uma política pública não deveria emanar do poder público por si só, pois já estava sendo prevista a dificuldade que seria transformar em ação que o gestor escolar também fosse responsável por todos os recursos financeiros da escola. De acordo com a entrevistada, “de certa forma, o Estado abriu mão de gerenciar o que já não é muito, que é pouco dinheiro”. Assim sendo, denota-se um caráter deliberado de passar responsabilidades, como licitações, compras em grande quantidade ou pequenas obras para a unidade.

Podemos compreender que a intenção era descentralizar as decisões, para que ficassem mais próximas das necessidades da comunidade, ou também podemos compreender tal expediente como uma vontade de delegar as responsabilidades. Neste sentido, a escola pública, com todas as suas dificuldades de recursos humanos, também passa a ter mais essa função.

5 e 6 – Sobre específico da recondução dos diretores, sobre a intencionalidade da mudança na legislação e o posicionamento da instituição que a entrevistada representava:

Nessa entrevista, tivemos que reunir as falas, para podermos tentar responder às questões, pois muitas respostas se complementavam em outros momentos da entrevista. Sobre o específico da questão da recondução dos diretores aos mandatos, a entrevistada relata que houve “questionamentos [...] sobre as reconduções” e que a nova legislação foi uma garantia para a comunidade escolar “de não ter um dono que se perpetuasse muitos e muitos anos dentro de uma escola enquanto diretor”. (ENTREVISTADA 2, 2016, p. 4).

Na visão da entrevistada, a questão da recondução ao mandato não era, em um primeiro momento, tida como problemática, pois:

[...] nem se deram conta, eles só queriam eleger os diretores e depois que elas se deram conta, bom... tu garantes a eleição, né? [...] aí, na época, ninguém ficou preocupado: “oh, vai ficar quantos anos?” [...] estava se garantindo não ter um interventor [...]. Tirar os interventores, botavam um cadeado em escola, “aqui não entra, entendeu?”, “aqui somos nós que vamos escolher”. (ENTREVISTADA 2).

Como a Lei da Gestão Democrática de 1995 trouxe a eleição de diretores em oposição aos interventores da era Collares, a entrevistada compreendeu que não havia tanto debate acerca da recondução. Porém, como salientamos anteriormente, já no ano de 1995, o dispositivo que impede a recondução estava previsto na legislação, sendo ao contrário do pensamento da entrevistada, pois, para constar na legislação e sendo fruto de comissões e debates com a sociedade educacional, esse assunto já era de alguma preocupação. Entretanto, mais recentemente, a questão da recondução dos diretores estaria mais debatida na categoria, pois:

[...] aquelas intrigas lá dentro por causa do período da eleição, acho que a gente tirou o representante do governo de dentro das escolas, através das eleições e depois tu acabas tendo os que tu eleges, os colegas ali, tendo o mesmo comportamento, [...] toda a porcaria ocorreu lá, BO em delegacia, então eu fiquei pensando assim: “Como isso está ocorrendo, de uma coisa que a gente lutou tanto para ter, onde é que erramos?” [...] então eleger diretor e não pensar se ele vai se eleger e se reeleger, se reeleger, se reeleger... para mim, não foi um problema na época, mas se tornou depois, por causa dos problemas, acho que 2012 veio sanar [...]. (ENTREVISTADA 2).

A escolha pela eleição de diretores é uma tentativa de que esse ocupante do cargo possa ter uma relação com os interesses da comunidade a qual irá gerir, condicionando seu compromisso para com o Estado. Paro (1996) diz que a eleição é apenas um recurso para melhorar a escola, não uma certeza. Tudo dependerá do jogo de forças envolvidas, que não é função, obviamente, apenas da eleição do diretor (idem, 1996, p. 392).

Sobre de onde teria partido a intencionalidade da mudança na legislação:

Olha, na verdade, foi do chão da escola, captado primeiro pela, porque... as alterações não ocorrem assim: Não, eu estou lá e penso assim, não, agora eu vou chegar na escola e ver se é assim, não! É porque isso já era um papo que ocorria dentro da escola. [...] fulano vai ser candidato de novo [...], a gente sabia o que estava ocorrendo lá, [...] eu tive que disputar para poder entrar na escola, para poder falar [...]. Então, eu sabia muito o que ocorria lá, mas a

Secretaria de Educação [...] também sabe, assim como eu fui lá e sabia, eles que são os gestores, eles sabem que o que rola dentro da escola [...]. Aí tu chegas querendo levar as pessoas e as pessoas estão lá com medo da diretora, porque tu tens 20h de convocação e ela pode te tirar se tu disseres para a SEC: “olha, não preciso mais da fulana lá”. (ENTREVISTADA 2).

A captação da problemática sobre os diretores estarem há muito tempo no poder dentro das escolas teria partido do “chão da escola” e tanto a entrevistada como ex-diretora do CPERS, quanto a SEDUC (antigamente denominada SEC), saberiam de acontecimentos dentro das escolas, que não estariam condizentes com os ideais democráticos, como amedrontar professores, para que os mesmos perdessem suas convocações. Esse termo é utilizado para descrever outro regime de trabalho utilizado no Estado do Rio Grande do Sul, o concursado estável, que tem direito de dobrar sua carga horária e esse período dobrado denomina-se “convocação”, a qual pode ser finalizada a qualquer momento.

Sobre o posicionamento do CPERS:

[...] o posicionamento geral da instituição foi referendar as propostas que eram históricas do CPERS, né? [...] era isso a não recondução dos sucessivos. [...] todas as direções que, com diferentes composições das gestões que eu fiz parte, todas elas carregam essa, que se alterne o poder. (ENTREVISTADA 2).

Mesmo não conseguindo comprovar a efetiva participação do sindicato na construção da legislação em 2012, a entrevistada trabalha há muitos anos no magistério e um terço deste tempo como sindicalista, relatando que a entidade seria a favor do dispositivo que impediria que os mesmos diretores ocupassem por muito tempo os mesmos cargos.

7 e 8 – Por que a recondução foi passível de mudança e qual é a sua opinião sobre o tema:

Com a experiência da entrevistada enquanto diretora do sindicato e também pelo fato de ter viajado visitando escolas no interior do Estado, a mesma narra em outra formulação de ideias o porquê deste tema acabar se tornando um debate ainda mais atual:

Já era latente, já era latente a necessidade de se parar, de se cortar sucessivos... e tem um rolo de coisas que andam ao redor, né? Tu levavas as vantagens quando se aposenta, aí parece que tu tiras um pouco o foco, para que tu queeres ser diretor [...]. Tem várias coisas que são muito

distorcidas, que acabam perdendo o caráter pedagógico, né? [...] muitas histórias assim, têm arquivos na Secretaria que podem, de relação com merenda... não é bom. Acho que tudo que é muito de dono, acho que a democracia se perde. [...] meio “os donos da escola”, acaba criando quase que um *gueto*. (ENTREVISTADA 2).

Acreditamos que, quando a entrevistada relata as distorções que podem ocorrer no sentido de perder o caráter pedagógico, podemos associar isso à questão da inserção do parágrafo que postergava o efeito da legislação de 2012 para 2015. O estar diretor é um entendimento de projeto de escola, de concepções que se tem de como um trabalho pode ser executado de um outro jeito e não de intencionalidades diversas que não as de fim pedagógico que podem ter seu caráter revertido para benefício próprio.

Se os diretores “levavam as vantagens” para a aposentadoria, essas poderiam ter sido mais uma motivação para que houvesse tal postergação, para poder efetivar o direito a levar a gratificação de direção para a aposentadoria.

Nesse momento, conseguimos ter uma visão geral dos dados e das análises de conteúdo dos três atores institucionais, os quais denominamos visíveis e invisíveis. Assim, conseguimos fazer uma tentativa de ajustamento ao modelo de montagem de agenda de Kingdon (1984).

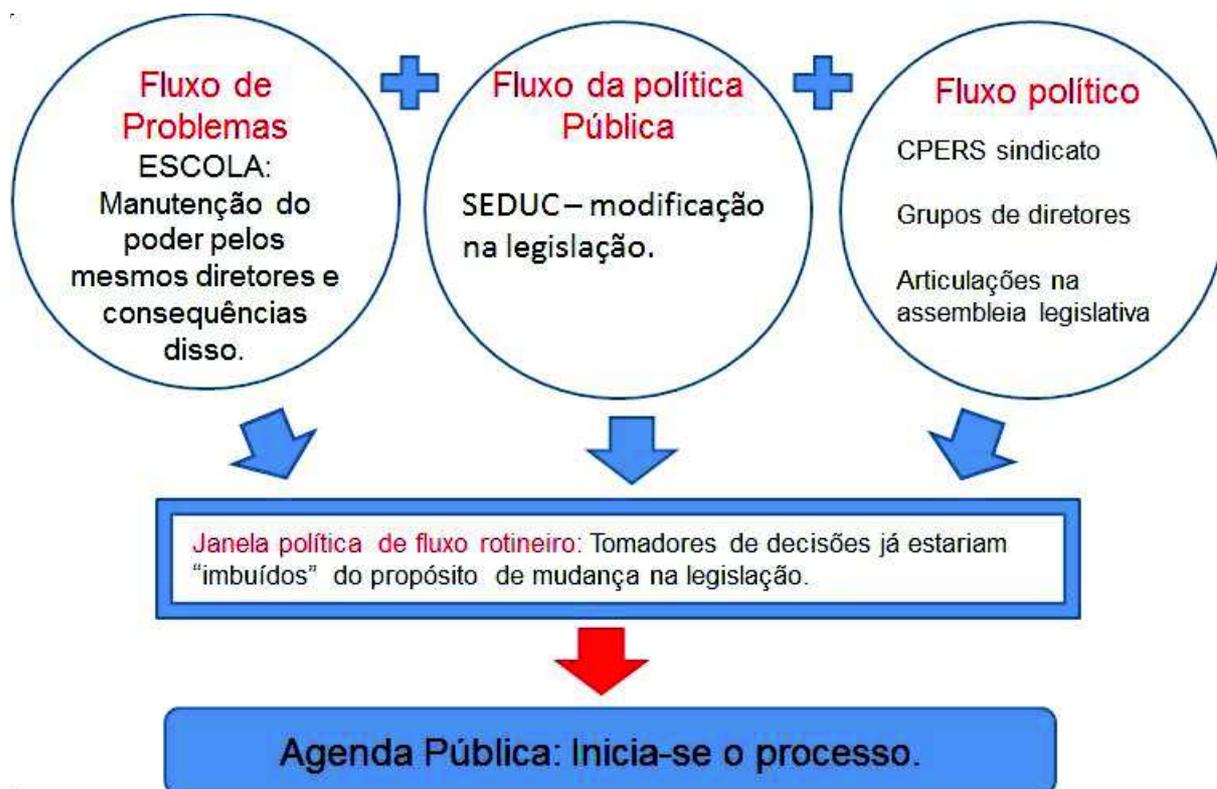
De acordo com o excerto recolhido da entrevistada acima e com a análise dos dados coletados nos atores SEDUC e Assembleia Legislativa, o fluxo de problemas era advindo da escola, captado enquanto problemática, tanto pelo sindicato como pela Secretaria de Educação. Nesse caso, somente a Secretaria de Educação teria articulado para propor soluções, que foi recolocar o dispositivo que impediria que os diretores se candidatassem indefinidamente aos mandatos.

Na questão do fluxo político, esteve o sindicato captando as opiniões das escolas e, assim, de seus associados, esse grupo de diretores que estaria lutando contra essa modificação, denominado agora de “participante invisível”, assim como a Assembleia Legislativa, que teve apreendida a sua posição na votação final, antes que a mesma acontecesse.

A temática da recondução de diretores foi passível de ser inserida na agenda no ano de 2012, pois os fatores explicitados pela entrevistada 1, como a eleição para governo, que podemos descrever como janelas políticas de fluxo rotineiro, convergiram e encontraram oportunidade disponível para a mudança. Esta entidade

já estava propícia a efetuar tal modificação, que foi perdida pelo mesmo partido (PT) no ano de 2001. Em relação a isso, vejamos uma ilustração explicativa:

Figura 8 - Resumo da inserção da temática da recondução de diretores na agenda pública.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em (KINGDON, 1984 apud HOWLETT et al., 2013).

Um aspecto interessante e que pode afetar a questão da gestão na escola é narrado pela entrevistada, enquanto uma:

[...] conjuntura que faz a gente ficar mais ou menos ativos, né? E se a gente está menos ativo e menos batalhador é porque tem algum problema. [...] o magistério está uma classe muito proletarizada. [...] então é fácil, então as pessoas, quanto mais pobres, mais humildes elas ficam. Nós éramos muito ativos, mas aí todo mundo era... tinha uma autoestima melhor, as condições de vida eram melhor, né? (ENTREVISTADA 2).

Além de todas as dificuldades apresentadas e que podem se efetivar com a não alternância de poder na escola, o magistério do Estado passa por desgastes profissionais cada vez mais degradantes, pois faltam muitas vezes recursos humanos, concursos são feitos muito esparsamente e, deste modo, a renovação das lideranças

ocorre muito lentamente, os salários em início de carreira são muito baixos, mantendo quadros qualificados na rede estadual por pouco tempo.

Como já mencionamos anteriormente, a política, que permite a alternância de poder, contribui na pressão para que o Estado possa prover as soluções para a problemática das eleições, sendo duas delas o concurso periódico para quadros efetivos de professores e a valorização profissional, principalmente com o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional, do qual o Rio Grande do Sul não é signatário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se sabe, para bem realizar-se a atividade administrativa não se pode ignorar a natureza de seu objeto, incluindo a disponibilidade de recursos e a forma em que estes se apresentam, o local da instituição em que a ação se realiza e os objetivos que se deve perseguir. No caso da gestão escolar, o objeto a que ela se aplica é a escola, lugar privilegiado da ação do diretor. Por isso, cumpre tomar a instituição escolar desse ponto de vista, examinando alguns temas relacionados, tanto ao processo pedagógico que aí se desenvolve quanto às múltiplas determinações que aí se manifestam, tendo sempre presente a educação como o fim a que a direção deve servir. (PARO, 2015, p. 45).

Nesta citação, que intencionei anteriormente utilizar como epígrafe, está descrito o espírito da gestão democrática da escola pública. Diferentemente de qualquer ambiente a se administrar, a escola, por ter como produto a educação das pessoas que ali trabalham e estudam, também tem como tarefa o caráter democratizante enquanto processo de socialização desses indivíduos.

Essa investigação buscou trazer para o debate, em caráter exploratório, a questão da alternância do poder nas direções de escola, mesmo em situação de eleição. Tal tema, ainda pouco explorado no Estado do Rio Grande do Sul, apresentou-se enquanto desafio, pois tínhamos que tratar da democracia incipiente nas estruturas escolares e falar de movimentos que aconteciam, mas que sobre eles não havia exposição.

Buscamos, no decorrer do desenvolvimento, trazer referenciais teóricos e metodológicos que pudessem ajudar-nos na compreensão de formulação de políticas, especialmente na questão do momento anterior à tomada de decisões políticas, que denominamos “agenda pública” (KINGDON, 1995). Como a questão da gestão democrática não está concluída e sim em construção, nós nos propusemos a entender por que as eleições de diretores eram modificadas constantemente e, em especial, qual era o movimento e por que a questão do impedimento à recondução de mandatos consecutivos tinha sido inserida na legislação em sua última modificação.

Intencionamos identificar quem foram os responsáveis, enquanto atores, da modificação na legislação, investigando quais eram as suas motivações para tanto. Assim, encontramos três instituições que participaram visivelmente deste processo, sendo elas: a Assembleia Legislativa, que tomou a última decisão referente à proposta de mudança, corroborando sem muitos debates com o primeiro texto, ainda

protocolado em 2011, com a mensagem retificativa advinda do poder executivo, de 2012.

O segundo ator presente nessas mudanças foi a Secretaria de Educação, representante do poder executivo, tendo escrito o texto para a mudança na legislação e articulado com a Assembleia Legislativa e com um grupo contrário à inserção dos limites de mandatos. Esse grupo foi identificado somente no processo da pesquisa e são, então, denominados “participantes invisíveis”.

Como terceiro ator o Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul que acreditamos tenha participado indiretamente enquanto ator invisível, pois não conseguimos identificar a sua efetiva presença neste debate dentro dos órgãos decisores. Entretanto, pelos dados coletados, o trabalho de capturar o sentimento nas escolas gaúchas acerca da troca de diretores foi feito através de visitas às instituições.

Com uma visão propiciada pelas análises dos dados coletados dos três atores institucionais que participaram da mudança da legislação, conseguimos compreender como foram articulados movimentos, que acabaram levando ao reordenamento da legislação educacional. Os interesses recorrentes, encontrados tanto pela historicização de todas as modificações feitas sobre a questão como também pelos movimentos políticos percebidos nas análises dos três atores, deram conta de que existe ainda muito a ser debatido na questão da eleição de diretores.

De um lado, temos todas as complexidades inerentes à ocupação desse cargo, como falta de verbas, insuficiência de recursos humanos, falta de formação continuada e incentivo da mantenedora. Assim sendo, observamos as dificuldades de organização que as comunidades escolares encontram para construir lideranças.

Por outro lado, temos pessoas que, mesmo sendo conjugadas como “minorias”, conseguiram inserir um parágrafo em uma legislação estadual, item que afeta mais de 2.500 estabelecimentos de ensino, para poderem se manter em seus cargos por mais um mandato, com o aval da Secretaria de Educação.

Chegamos à conclusão que podemos ter uma determinada previsibilidade política sobre as inserções da agenda pública nas questões educacionais referentes ao Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente à Lei da Gestão Democrática. Alguns partidos politicamente colocados mais à esquerda têm por tendência modificar a legislação, em um sentido de que as escolas possam experimentar a democracia, como foi a tentativa, sem sucesso, de 2001, durante o

governo de Olívio Dutra, além da tentativa sucedida em 2012, no governo de Tarso Genro.

Algumas dessas modificações são: 1) impossibilidade de recondução aos mandatos dos diretores por mais de três vezes; 2) proporcionalidade no voto da eleição de diretores, 50% para pais e alunos, com os outros 50% para professores e servidores; 3) a questão da eleição através de chapa, para que a comunidade pudesse votar em uma equipe para gerir a escola; 4) não ocupar cargo eletivo regido pela Justiça Eleitoral, em qualquer nível, pois existiam casos de políticos que também eram diretores de escola; 5) a questão de um nível de maior autonomia e executoriedade para os conselhos escolares enquanto instrumentos de gestão.

Os dados coletados para a pesquisa, tanto os documentos do site da Assembleia Legislativa e o processo na Casa Civil, quanto os dados colhidos através de entrevista, podem ser trabalhados a partir de outro viés e podem gerar outros pontos de partida para novas e amplas discussões no futuro. A presente investigação visava também contribuir para a construção argumentativa sobre a alternância de poder no campo da gestão escolar democrática, ajudando na sedimentação da proposta de experienciar a democracia em uma instituição que faz parte dos processos de vida da maioria das pessoas.

Se comprometida com práticas inadequadas, a gestão escolar – representada pelo gestor e sua equipe – terá dificuldades em realizar o enfrentamento das demandas da aprendizagem, seja pela interferência imprópria nos processos educativos ou pela omissão em razão dos mesmos processos [...]. (ESQUINSANI, 2013, p. 104).

Esse processo de formação de consenso também passa por entender o cargo de diretor enquanto não próprio ou privado, mas sim um cargo ao qual alguém, em um determinado momento, poderá prestar a sua contribuição com um projeto educacional e estará em “situação de direção”.

São de caráter fundamental os ideais democráticos previstos na legislação da gestão democrática, a autonomia pedagógica para construir o seu plano político pedagógico, a implementação de práticas para se atingir esse plano e também a autonomia financeira, pois as escolas, podem administrar os seus próprios recursos e, a partir do coletivo, podem ter mais qualidade nesses gastos, além da publicização que a lei exige. Acrescentamos a isso as tomadas de decisão coletivas pelo conselho escolar da escola e a eleição dos diretores escolares, pois todos esses princípios

reunidos proporcionam o fato de que a escola também possa ser um local que ensine práticas democratizantes, em oposição às relações autoritárias que em nada abrem espaço para o desenvolver da sociedade.

Assim, defendemos a alternância de poder nas direções das escolas como uma tentativa de aprimorar a gestão democrática e experienciar a democracia. O Estado deve trabalhar para o bem de todos e obstruir a maximização das vontades individuais, para que a escola não se transforme em escadas de interesses, que não têm relação com o caráter público da instituição. Entre tais práticas, pelas experiências no magistério da pesquisadora e sua contínua atuação no movimento sindical pode-se citar indícios de compra de votos para se eleger, de promessas de cargos políticos futuros, de barganhas com as coordenadorias de educação para obras na escola e a amortização das sindicâncias administrativas, se as direções assim forem apoiadoras do partido que está no governo naquele determinado momento. Deste modo, citamos aqui diversas relações que em nada engrandecem a formação educacional dos jovens e prejudicam decisivamente as relações de trabalho dos educadores.

Retomando os objetivos dessa investigação podemos sumarizar que os motivos que levaram a última modificação na legislação da gestão democrática, com foco na alternância de poder nos cargos de direção das escolas estaduais do RS, majoritariamente foi a tratativa de que a legislação retornasse ao seu texto original promulgado em 1995, o qual permite somente uma recondução ao cargo. As disputas políticas ocorridas no período dentro dos grupos de interesse impossibilitaram em muitos casos experienciar a troca de poder na direção das escolas, e pelo que evidenciamos as motivações para tanto circundam o caráter patrimonialista com que são tratadas algumas entidades públicas.

Vale salientar a invisibilidade do Sindicato dos Professores na atuação sobre a última mudança no ano de 2012, pois mesmo que a entrevistada número 2 estivesse ciente que a categoria majoritariamente estivesse a favor da não perpetuação dos mandatos dos diretores, não foi possível verificar os movimentos do sindicato quando da inserção do parágrafo que prorrogava para o próximo triênio a troca de poder.

Também enfatiza-se que no ano de 2015 (triênio seguinte a 2012), no qual seria obrigatória a troca de poder nas direções de escola, a legislação sofreu uma nova tentativa de modificação através do projeto de lei 169/2015, o qual percorreu todo o processo legislativo e recebeu o número 14.754/2015, e trazia entre seus pontos chave a possibilidade ilimitada de recondução aos cargos, contudo como narramos

anteriormente a lei teve seu completo teor revogado pela justiça estadual marcando assim o interesse recorrente sobre o tema dos mandatos dos diretores no estado do Rio Grande do Sul.

A competição no sistema democrático é salutar e a disputa precisa ser travada sobre o projeto de escola que se quer ter e as maneiras propostas para se chegar a efetivá-lo. Tanto na temática da eleição de diretores, que não é material finalizado e dado, quanto na questão da alternância, ainda há muito espaço para a construção de trabalhos futuros. Desta maneira, a nossa investigação não se propôs a ter um caráter de finalização do assunto.

Logo, o ideal seria que houvesse gestões democráticas com pessoas diferentes no poder, garantindo multiplicidade de ideias e concepções e uma comunidade informada e formada, que tome também para si esses processos. (FINATTI, 2016, p. 133-134).

Como nos apresentou Dahl (1997), precisamos de uma democracia ideal para não esquecermos nunca de seguirmos caminhando em direção a ela, percebendo que o que temos ainda não é o suficiente. O caráter público da escola é um dos que mais precisamos lembrar nas práticas escolares, as quais cada vez mais exigem expedientes diferenciados nas relações de poder entre os gestores e as comunidades escolares.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. 2011. 300 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ALVES, Rubem. **Conversas com quem gosta de ensinar: (+) qualidade total na educação**. 10ª Ed. Campinas: Papyrus, 2000. 135 p..

AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. 2006. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024: a gestão democrática da escola na política pública**. 2015. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 1330 p. Título Original: Dizionario di Política. Disponível em: <<https://historiacontemporanea3.files.wordpress.com/2011/08/dicionario-depolitica.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997**. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Emenda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm#art14§5>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2004**, Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuck de. **O diálogo democrático**: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. 2001. 327 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82245/181501.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 out. 2016.

CASTELLI, Maria Dinorá Baccin. **Gestar a escola Pública no Rio Grande do Sul: Interfaces entre a legislação e a prática.** 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2010.

CASTRO, Marta Luz Sisson de; WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Eleição de diretores:** reflexões e questionamento de uma experiência. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n. 03, p.103-112, 30 jun. 1991. Fundação Carlos Chagas. Doi: 10.18222/eae00319912385. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2385>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CASTRO, A. M. D. A.; FRANÇA, M. (Org.). **Política Educacional:** contextos e perspectivas da educação brasileira. Brasília: Liber Livros, 2012. p. 21-44.

CAZUZA; BRANDÃO, A. **O tempo não para.** CD: O tempo não para. 1988.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa Qualitativa:** Enfoques Epistemológicos e metodológicos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316. (Coleção Sociologia). Tradução de: Ana Cristina Arantes Nasser.

CPERS, Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul. **Informe Financeiro Outubro de 2016.** 2016. Elaborado por: Luana Gonzales da Cunha. Disponível em: <<http://cpers.com.br/wp-content/uploads/2016/12/outubro.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

CPERS. Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul. **História - Introdução.** Disponível em: < <http://cpers.com.br/historia-introducao/>>. Acesso em: 03 out. 2016.

CREMONESE, Dejalma. **A participação como pressuposto da Democracia.** Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v. 10, n. 19, p.78-102, jan. 2012. Trimestral. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/36>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão Democrática da educação:** Exigências e desafio. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 18, p.163-174, jul. 2002. Semestral.

DAHL, Robert. **Poliarquia:** Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DEWEY, John. **Democracia e educação.** 3ª. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959. 136 p. Tradução: Marcus Vinicius da Cunha.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. **Eleição de diretores e gestão da escola pública:** Reflexões sobre democracia e patrimonialismo. Nuances: Estudos sobre educação, Presidente Prudente, v. 24, n. 2, p.101-115, maio 2013.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Estatísticas da educação.** Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_2014.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2015.

FEIGES, Maria Madselva Ferreira. **Eleição de diretores no Paraná: Uma análise dos planos de ação na gestão de escolas estaduais de Curitiba – triênio 2012-2014.** 2013. 204 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FELDMANN, Maria A. **Memória Parlamentar:** Maria Augusta Feldmann dedicou seu mandato à educação: Entrevista. [28 de agosto de 2008]. Porto Alegre: Agência de Notícias ALRS. Entrevista concedida a: Daniela Bordinhão. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/208378/languag e/pt-BR/Default.aspx>>. Acesso em: 30 out. 2016.

FINATTI, Renata Riva. **Eleições como forma de provimento da direção escolar da rede municipal de ensino de Curitiba.** 2016. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p. Tradução: Joice Elias Costa.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e Ousadia: O cotidiano do Professor.** Coleção Educação e Comunicação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 116 p.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não.** Cartas a quem ousa ensinar. Olho d'água. 6 Ed. 1995.

GIBBS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009. 198 p. Tradução de: Roberto Cataldo Costa.

HOLMESLAND, Içara et al. **A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual.** Relatório de Pesquisa. Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre: PUCRS, 1989

HONNETH, Axel. **Educação e esfera pública democrática: um capítulo negligenciado da filosofia política.** Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p.544-562, set. 2013. EDIPUCRS. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/16529>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

HOWLETT, Michael et al. **Política Pública: Seus ciclos e ciclos e subsistemas uma abordagem integral.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann.

KINGDON, John W.. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. 254 p.

LOPES, Monik de Oliveira; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Modernização Administrativa: Repercussões na gestão educacional.** In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, M (Orgs.). Política Educacional: Contextos e Perspectivas da Educação Brasileira. Brasília: Liber Livro, 2012.

LÜDKE, Hermengarda Alves; ANDRÈ, Marli E.D.A. **Pesquisa em Educação: Abordagens qualitativas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: EPU, 2013. 112 p.

LUNA, Sergio Vasconcelos. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 2ª Ed. 2011. 108 p.

MAIA, Graziela Zambão Abdian; MANFIO, Aline. **O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais 1990-2005**. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p.477-494, set. 2010.

MAINARDES, Jefferson. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas**. Contrapontos, Itajaí, v. 9, n. 1, p.4-16, jan. 2009. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.nupe.ufpr.br/Dia18_1.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2016.

MARQUES, Luciana Rosa. **Democracia Radical e democracia participativa: Contribuições teóricas à análise da democracia na educação**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 29, n. 102, p.55-78, 2008. Trimestral. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0429102.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2016.

MARTINS, Angela Maria. **O campo das políticas públicas de educação: uma revisão de literatura**. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 24, n. 56, p.276-299, Set/Dez. 2013. Quadrimestral.

MARTINS, Ângela Maria; SILVA, Vandrê Gomes da. **Gestão escolar, autonomia escolar e órgãos colegiados: A produção de teses e dissertações 2000-2008**. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p.421-440, set/dez 2010.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004. 138 p.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de; LUCE, Maria Beatriz. **Gestão Democrática na e da Educação: Concepções e vivências**. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão Escolar Democrática: Concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p.15-25.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. p. 17-18.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Viera. **Práticas clientelísticas e gestão democrática na instituição escolar: A difícil travessia**. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p.53-66, jan. 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3ª Ed. São Paulo: Ática, 2006. 119 p.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl**. 38º Encontro Nacional da ANPOCS, 2014, Caxambu. São Paulo: Edusp, 2014. 42 v. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt39-1/>>. Acesso em: 30 out 2016.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria Democrática Contemporânea: O conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/8685/1/2013_dis_akbpereira.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

PEREIRA, Lucenil da Rocha. **Eleição Direta pra diretor escolar: Desafio à democratização da gestão**. 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém do Pará, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Veto Parcial do projeto de lei 169/2015**. Porto Alegre. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.233, de 13 de fevereiro de 1991**. Dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores de escolas públicas estaduais e dá outras providências. Lei Ordinária. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=17100&Texto;=&Origem=1>. Acesso em: 13 out. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 11.304, de 14 de janeiro de 1999**. Altera disposições da lei nº 10.576 de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 11.695, de 10 de dezembro de 2001**. Altera a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 13.990, de 15 de maio de 2013**. Introduz modificações na Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.576 de 14 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outra providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.990.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Ordinária nº 8025, de 14 de agosto de 1985**. Estabelece normas para escolha de diretores e vice-diretores de escolas estaduais. Lei Ordinária. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=22156&Texto;=&Origem=1>. Acesso em: 12 abr. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Veto do governador enviado ao presidente da Assembleia Legislativa, 15 de outubro de 2015**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento de Planejamento da Secretaria Estadual de Educação do. **Censo Escolar da Educação Básica 2015**. 2015. Publicado em setembro de 2016. Disponível em:

<http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_2015.pdf>. Acesso em: 22 out. 2016.

SÁ, Virgínio. **A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”**.

Ensaio, v. 17, nº 62, pp. 87-108. 2009. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a05v1762.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

SANDER, Benno. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**.

Brasília: Liber Livro Editora, 2005. 139 p.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa Documental: Pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p.01-15, jul. 2009.

Semestral. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6/pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SCHEIBEL, Maria Fani. **O processo de (des)centralização do ensino e gestão democrática no estado do Rio Grande do Sul - período 1980-1996**. 2002. 431 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, ULBRA, Canoas, 2002.

SEDUC, Secretaria do Estado de Educação. **Diagnóstico da Educação Básica do Rio Grande do Sul**. 2014. Departamento de Planejamento. Disponível em:

<http://www.educacao.rs.gov.br/dados/diagnostico/2013/ApresentacaoDiagnostico2013_20141222.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SEDUC, Secretaria do Estado de Educação. **Professor em Exercício: em sala de aula**. 2015. Departamento de Planejamento. Disponível em:

<http://www.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_prof_2015.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2016.

SOUSA, Ângelo Ricardo de. **Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil**. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.13-39, jan. 2006.

SOUSA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. **A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura**. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 30, n. 2, p.269-285, maio 2014.

SUL21. **Eleições no Cpers: Chapa 1 defende mais atenção a aposentados e funcionários de escola**. 2014. Matéria de: Samir Oliveira. Disponível em:

<<http://www.sul21.com.br/jornal/eleicoes-no-cpers-chapa-1-defende-mais-atencao-a-aposentados-e-funcionarios-de-escola/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e gestão da educação Básica:** Revisitando conceitos simples. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p.53-69, jan. 2007.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Novos tempos, novas designações e demandas:** Diretor, administrador ou gestor escolar. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 17, p.147-160, jul. 2001. Semestral.

APÊNDICE – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS**Unidade acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação

Termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada: “A recondução de diretores na gestão democrática no RS: (Des) caminhos na construção da política”, sob a reponsabilidade da pesquisadora Albertina G. de Moraes Marques, aluna do mestrado do Programa de Pós – Graduação em Educação, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e orientada pela professora doutora Rosângela Fritsch.

Nesta pesquisa, buscamos problematizar como aconteceram os movimentos que levaram a modificação na lei da gestão democrática do RS no ano de 2012, com a promulgação da lei 13.990 no específico que trata da possibilidade de recondução de diretores ao mandato.

Será gravada em áudio e, posteriormente, transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa. A entrevista será realizada com base em roteiro com questões abertas que solicitam da(o) entrevistada(o) a exposição de suas posições.

Desse modo, assumo com você os seguintes compromissos:

1. De que sua identidade, será mantida em sigilo; de que nenhuma pessoa será identificada e que se manterá o anonimato, das(os) participantes, em quaisquer momentos que impliquem a divulgação dessa pesquisa.
2. De que as informações reunidas serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.
3. De que os resultados lhe serão apresentados, pois esse retorno permitirá que você tome ciência das informações produzidas durante a pesquisa, assim como assegurará que tais informações não serão utilizadas em prejuízo ou para a estigmatização das pessoas envolvidas.
4. Do caráter voluntário de seu consentimento. Caso você tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, isso poderá ser feito em qualquer fase, sem penalização alguma.
5. Da garantia de que você pode receber respostas a qualquer momento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados com a pesquisa, por meio de e-mail: tinagliary@yahoo.com.br ou telefone (051) 9914 22873.

(continua)

Fone: (51) 3591 1122 - Ramal 1113. Email: ppgedu@unisinis.br



UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
Unidade acadêmica de Pesquisa e Pós – Graduação em Educação

6. De que você não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

7. Este Termo será assinado em duas vias, ficando uma em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

São Leopoldo, _____ de Novembro de 2016.

Pesquisadora: Albertina G. de Moraes Marques.

Eu aceito, _____, participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ser devidamente esclarecido.

Participante da pesquisa.

Folha 2 de 2.