

A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (1985 - 2001)*

THE TRAJECTORY OF DEMOCRATIC MANAGEMENT OF EDUCATION IN THE STATE SCHOOLING NETWORK OF RIO GRANDE DO SUL (1985 - 2001)

Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral**

RESUMO:

Este trabalho versa sobre a trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual do Rio Grande do Sul, de 1985 a 2001. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, com a análise da legislação educacional sobre o tema, atas de reuniões, programas de governo e entrevistas semi-estruturadas com os diferentes sujeitos participantes deste processo. Com base nos dados coletados, assim como na análise conjuntural de desenvolvimento deste processo, concluiu-se que houve algumas rupturas neste processo democrático, no entanto a sociedade civil organizada soube reivindicar seus novos direitos, havendo no governo de 1998 a 2002 uma discussão mais apurada sobre o tema. Conclui-se que a legislação construída no período foi um importante instrumento indutor de mudanças nas práticas escolares, fazendo parte do processo que está em pleno desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE:

Política educacional, gestão democrática da educação e legislação educacional.

* Este artigo foi construído a partir da pesquisa de Mestrado intitulada "A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul" defendida na Faculdade de Educação da UFRGS, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Vera Maria Vidal Peroni.

**Doutoranda em Educação pela UFRGS, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação/UFRGS e professora da rede municipal em Porto Alegre.

ABSTRACT:

This work verses on the trajectory of democratic management of education in the state schooling network of the Brazilian state of Rio Grande do Sul, between 1985 and 2001. A qualitative approach with an analysis of educational legislation on the theme was used along with the Acts of meetings, government programs, and semi-structured interviews with the different participant subjects of this process. Based on the data collected as well as a conjunctural analysis of the development of this process, it was concluded that some ruptures were effectuated in this democratic process; moreover, organized civil society knew how to fight for their new rights, with an ongoing discussion on the theme from 1998 to 2002. It was concluded that the legislation built in the period was an important instrument inducing changes in the schooling practices that are a part of the process that is still in full development.

KEY WORDS:

Educational policy, democratic management of education; education legislation.

A busca pela gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul

A década de 1980 foi um período de grande inquietação popular advinda do processo de abertura política e redemocratização do país. Nesse período, no campo educacional, houve a realização de muitas discussões¹ sobre um projeto de educação democrático, cuja culminância foi a deflagração de diversas greves de professores. Naquele momento, os profissionais da educação queriam discutir a educação democrática com o objetivo de universalização.

Como exemplo de instância social que se mobilizou para a democratização da educação no Rio Grande Sul, temos o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul / Sindicato dos Trabalhadores em Educação, ou seja, o CPERS/Sindicato. Fundado em 1946, é a “mais forte de todas as entidades de professores públicos de 1º e 2º graus” (CUNHA, 1991, p.77), tendo mais de 70 mil sócios².

O magistério tornou-se a categoria mais organizada do estado, construindo a base sindical no Rio Grande do Sul, participando também da luta pela democratização da educação. A partir de 1976, o CPERS/Sindicato iniciou uma discussão pública sobre as reivindicações da categoria de professores, havendo inúmeras manifestações da comunidade a favor destas questões.

A década de 1980 mostrou-se decisiva para a construção e a efetivação da democracia, diante de um quadro em que o governo estadual não cumprira suas promessas de campanhas eleitorais.

Os governos estaduais e a gestão democrática da educação

Em 1983 assume o governo do Estado do Rio Grande do Sul Jair Soares³. O seu Plano de Governo demonstrava que já se tinha uma proposta de governo mais aberta à participação da comunidade escolar. Em termos de administração da educação, já se pretendia realizar uma discussão com os diferentes setores da comunidade escolar sobre as suas verdadeiras necessidades.

Em 1985, o magistério gaúcho realizou uma greve que durou sessenta dias e obteve amplo apoio da comunidade escolar (Grêmios Estudantis, Associação de CPMs

1 Ver AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul. PPGEduc/UFRGS: Porto Alegre, 2006. (Dissertação de Mestrado)

2 Atualmente o CPERS/Sindicato possui mais de 86 mil afiliados.

3 Eleito para Governador do Estado do Rio Grande do Sul em 1982, por meio de eleições diretas, pelo PDS com 34, 09% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

de Porto Alegre⁴). Esta greve assegurou as reivindicações a favor da democratização da educação, resultando na aprovação da Lei 8.025/85, que dispunha sobre a eleição para diretor e da Lei 8.026/85, que tratava sobre vantagens do Magistério Público Estadual, instituiu o 13º vencimento e considerava como efetivo exercício os dias em que os professores participaram do movimento reivindicatório, ambas do dia 14 de agosto de 1985, no governo de Jair Soares.

Iniciou-se aí o processo de normatização da gestão democrática no estado do Rio Grande do Sul, ainda que timidamente. O governo Jair Soares fez a primeira tentativa de um atendimento às demandas, necessidades e peculiaridades de cada região, município e escola para a elevação da sua qualidade, é o que mostra seu Plano de Governo e a legislação promulgada no seu governo. Esse Plano evidencia a tentativa de criar condições para a participação da comunidade, porém de uma forma tímida e não detalhada dos mecanismos a serem utilizados.

Como exemplo desta tímida iniciativa, juntamente com a pressão do Sindicato dos Professores, temos a lei 8.025/85 que estabelecia as normas para a escolha de diretores nas escolas estaduais por meio de uma lista tríplice: a escola elegia três nomes, e a Secretaria de Educação nomeava um deles, quase sempre o escolhido pela Secretaria de Educação era o mais votado na comunidade. O mandato do diretor correspondia ao período de três anos. A votação da lista tríplice era feita pela comunidade escolar (50% pais e alunos, 50% magistério e servidores) e, para o direito ao voto, os alunos deveriam ter, como idade mínima, 14 anos.

Portanto, apesar da pressão dos movimentos vinculados à educação e das reivindicações para a abertura política do país, o estado do Rio Grande do Sul obteve uma pequena, lenta e conturbada abertura política e democrática na educação, mesmo sendo um dos primeiros estados a regulamentar a escolha para o dirigente escolar.

Em 1988 – 1989, houve a Constituinte estadual, na qual o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública – FGDEP atuou na articulação da discussão para a construção da Lei. A Constituinte Estadual funcionou com a mesma dinâmica da Constituinte Federal, ou seja, realizando debates com os diferentes setores vinculados à educação. Após estas discussões ficaram estabelecidos na Constituição Estadual os seguintes mecanismos institucionais: eleição direta e uninominal, a inserção do Conselho Escolar auxiliando na gestão escolar (Art.213) e o repasse de recursos financeiros para as escolas.

A partir da década de 1990, com a pressão do CPERS/Sindicato, juntamente com a ACPM/Federação e União Gaúcha de Estudantes Secundaristas (UGES) em prol de

4 CPM – Círculo de Pais e Mestres. No Rio Grande do Sul, assim é chamada a entidade que, na maioria dos estados brasileiros chama-se APM – Associação de Pais e Mestres.

uma gestão mais democrática da educação no estado do Rio Grande do Sul, em 13 de fevereiro de 1991 foi implantada a Lei 9.233/91, no governo de Sinval Guazelli⁵. Esta lei regulamentava a eleição de diretores nas escolas públicas estaduais.

Segundo esta lei, o diretor e o vice-diretor deveriam ser eleitos pela comunidade escolar via eleição direta e uninominal por chapas. Estas chapas corresponderiam à composição da direção prevista no regimento de cada escola. Essa modificação em relação à lei anterior – da eleição por meio de chapas – conferiu maior grau de abertura democrática na escola.

Esta abertura foi caracterizada, ainda, pela Lei 9.232/91, também de 13 de fevereiro de 1991, que regulamentava e instituía os Conselhos Escolares. Segundo esta lei “os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora, constituindo-se no órgão máximo de discussão ao nível de escola” (Art.2º).

Com a regulamentação do Conselho Escolar, o estado do Rio Grande do Sul obteve grandes avanços democráticos, pois, sendo um espaço de relações de poder, “ocorrem aprendizagens vivenciais de democracia e participação” (WERLE, 2003), importantes para a constituição de uma sociedade mais justa.

A Lei 9.233/91 foi aprovada no final do mandato de Sinval Guazelli, este encerrado em 15 de março de 1991; logo após assume o governo do Estado do Rio Grande do Sul Alceu Collares⁶, e Neuza Canabarro assume a Secretaria de Educação.

Nesta trajetória, alguns retrocessos...

Conforme a legislação vigente, a eleição para diretor deveria ocorrer no final de 1991. Em 05 de junho de 1991, instituiu-se a Lei 9.263. Esta Lei alterava a anterior em alguns aspectos, como a determinação de que a eleição continuava a ser direta, porém sem chapas. Segundo a Secretária Neuza Canabarro⁷ a eleição para diretor era defendida pelo governo, porém a partir de uma reunião com o CPERS/Sindicato e alguns diretores das escolas estaduais foi comunicado à Secretária de Educação que a Associação dos diretores de escolas estaduais - ADERGS por meio de uma reunião no Colégio Júlio de Castilhos decidiu não mais acatar as determinações da Secretária ou do Governador.

Diante desse acontecimento⁸, houve uma reunião entre a secretária de educação e os representantes deste movimento, em que os mesmos reivindicavam uma

5 Eleito pelo PMDB como Vice-Governador do estado do Rio Grande do Sul em 1986, ficou no lugar de Pedro Simon (PMDB) que saiu de seu cargo para candidatar-se ao Senado.

6 Eleito em 1990 pelo PDT, foi para o segundo turno com Nelson Marchezan (PDS) e eleito com 45, 66% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

7 Dados coletados a partir de uma entrevista realizada no dia 07 de julho de 2005 pela autora com Neuza Canabarro.

8 A ata desta reunião foi procurada, no entanto, conforme Aquilino Girardi (2006) [entrevista], atual presidente da Associação dos Administradores de Educação do Rio Grande do Sul (ADERGS), essa reunião no Colégio Júlio de

administração independente, onde o Estado somente repassaria os recursos financeiros, segundo entrevista com a secretária de estado da época. Com isso, o governador argüiu a inconstitucionalidade das Leis 9.233/91 e 9.263/91, embasando-se no §1º do Art. 213 da Constituição Estadual, que preceitua que os diretores das escolas públicas estaduais sejam escolhidos mediante eleição direta e uninominal pela comunidade escolar. Segundo o documento de argüição de inconstitucionalidade, firmado pelo governador Alceu Collares, essas leis seriam inconstitucionais porque subtraíam ao chefe do Poder Executivo a competência que lhe é própria, por meio da CF, Art.84, II e XXV, de escolher as pessoas de confiança para determinados cargos.

O Supremo Tribunal Federal, em Plenária no dia 3 de março de 1999, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo nº 578-2). O Tribunal, por meio dos Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade (ADI 578-2), sendo publicado oficialmente somente em 18 de maio de 2001. Portanto, no governo Alceu Collares, estando a ação para ser julgada os cargos para a direção nas escolas foram efetivados por meio de indicações, e as pessoas indicadas ficaram conhecidas como “interventores”.

Com esse acontecimento de introdução de interventores nas escolas estaduais, o RS retrocedeu no seu processo de desenvolvimento da gestão democrática da educação, voltando a um período autoritário. Segundo Souza & Faria (1994, p.16) “[...] tal medida repressora trouxe implicações como atitudes de resistência e descomprometimento em relação aos profissionais que assumiram a tarefa de administrar as escolas [...]”, por parte dos professores.

A construção da lei de gestão democrática

Em 1995, o governo Antônio Britto⁹ conseguiu aprovar na Assembléia Legislativa do Estado a Lei 10.576/95, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e que, segundo Scheibel (2002, p.14), tinha o objetivo de subsidiar as escolas na busca da vivência democrática e cidadã.

Esta Lei (10.576/95) tem 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

Castilhos teria ocorrido, porém os materiais desse período não se encontravam na sede da ADERGS. De acordo com o atual presidente da entidade, esses materiais ficaram sob os cuidados da ex-presidente da ADERGS no período em questão. Tentei entrar em contato com a mesma, porém não consegui encontrá-la.

⁹ Eleito em 1994 pelo PMDB; foi para segundo turno com Olívio Dutra (PT) e acabou vencendo as eleições com 49, 57% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

nos processos decisórios e em órgãos colegiados, a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos, a garantia da descentralização do processo educacional, a valorização dos profissionais da educação e a eleição para diretor.

A eleição para diretor seria direta e uninominal, sendo que, antes da eleição, o candidato deveria ser aprovado em um curso de qualificação. A proporcionalidade entre os diferentes segmentos continuava, a comunidade escolar votava (no caso dos alunos, aqueles maiores de 12 anos) e o mandato passou a ser de dois anos.

No entanto, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade 578-2 sob-júdice no Supremo Tribunal Federal, o Executivo teve de achar um “[...] remédio jurídico para não ferir aquilo que estava sendo contestado pelo estado [...]”, por isso foi utilizado, na Lei 10.576/95, o termo “indicar” ao invés de eleger, conforme a secretária de educação da época. Segundo a Secretária Iara Wortmann¹⁰, o termo indicação “suavizava”, mas o que aconteceu foi uma indicação por meio de eleição direta.

Com isso, o texto legal ficou redigido da seguinte maneira:

Art. 7º - Os Diretores das escolas públicas estaduais poderão ser *indicados* [grifo meu] pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino mediante votação direta (LEI Nº 10.576/95).

Com esta passagem, percebemos que a lei permite ou não a indicação do diretor pela comunidade escolar. No entanto, não efetiva a obrigatoriedade da eleição, deixando à livre interpretação dos governos estaduais a realização ou não das eleições para diretor.

A lei de gestão democrática da educação do governo Antônio Britto não deixou de ser uma conquista histórica. A tramitação desta lei foi bastante conflituosa. O Projeto de Lei 410/95 que tratava sobre a gestão democrática do ensino público foi enviado à Assembléia Legislativa pelo Poder Executivo em agosto de 1995, obtendo na Comissão de Constituição e Justiça¹¹ parecer favorável em outubro de 1995.

O substitutivo Nº1 foi apresentado pelos deputados Pompeo de Matos (PDT), Flávio Koutzi (PT), Jussara Cony (PC do B) e Maria Augusta Feldman (PSB). O substitutivo apresentado pelos deputados foi o trabalho realizado nas discussões com entidades vinculadas à educação, tais como o CPERS/Sindicato, a UGES, a ACPM e alguns técnicos da Secretaria de Educação¹². Este substitutivo visava à preservação do princípio de

10 Dados coletados a partir de uma entrevista realizada no dia 01 de junho de 2005 pela autora com Iara Wortmann.

11 Seu relator foi o Deputado Valdir Andrés, do PPB-RS.

12 Este grupo foi reunido pelo próprio governo estadual para a discussão na formulação do texto legal.

justiça e democracia, inclusive tendo sido pauta de uma assembléia geral dos professores organizada pelo CPERS/Sindicato. Os professores aprovaram o substitutivo em assembléia.

Segundo a justificativa do substitutivo,

O referido Projeto de Lei teve por base o texto do atual substitutivo alterado, pelo trabalho de uma outra Comissão, que atuava, sem parceria e sem comunicar suas pretensões ou suas conclusões, embora se reunisse concomitantemente com a Comissão Oficial, na Secretaria de Educação, sem que aquela tivesse conhecimento desta (PL 410/95).

De acordo com a justificativa do substitutivo Nº1, o PL 410 proposto pelo Executivo foi embasado nas discussões realizadas pela Comissão das entidades ligadas à educação chamada de "comissão oficial". No entanto, conforme a justificativa, havia uma segunda comissão que se reunia e rediscutia as propostas da "comissão oficial", alterando as principais diretrizes acordadas. Este fato era desconhecido pela "comissão oficial".

Mesmo com todos os esforços, Na plenária da Assembléia Legislativa do dia 08 de novembro de 1995, este substitutivo não foi levado em consideração, permanecendo a proposta do governo com algumas alterações devido às emendas aprovadas.

No entendimento da secretária de educação Iara Wortmann, o Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo para a Assembléia Legislativa originou-se do grupo de discussão entre o sindicato de professores, a UGES e a ACPM. No entanto, o CPERS/Sindicato afirmava que o Projeto enviado pelo executivo não era o mesmo discutido pelas entidades. Houve um embate muito forte nesse momento na Assembléia Legislativa.

Conforme o Art.19 da Lei 10.576/95, o processo de indicação de diretores seria desenvolvido, num primeiro momento, por um curso de qualificação sobre o exercício da função de diretor, organizado pela Secretaria de Educação e, num segundo momento, a indicação da comunidade escolar mediante a votação direta.

Este curso de qualificação para diretor foi um ponto polêmico, pelo fato do pouco tempo que a Secretaria tinha para organizar as eleições para diretor¹³; o curso, nas primeiras eleições, ficou para depois; porém, na proposta do governo, o curso ou prova dar-se-ia antes do processo eleitoral. Segundo Azevedo (1995), esse curso era uma "pseudo-capacitação" que determinava quem poderia participar da eleição.

13 Segundo Iara Wortmann (2005), a Lei 10.576/95 foi aprovada em novembro e as eleições seriam realizadas em dezembro.

Conforme Vieira (2004), uma das estratégias construídas pelo Governo de Antônio Britto foi a formação dos administradores de escolas [diretores]. Segundo o autor, esta formação se dava:

[...] a distância, no treinamento em serviço e em outras formas orientadas pelo modelo empresarial, como a profissionalização dos quadros dirigentes da escola. Uma profissionalização que tem duas dimensões: de um lado, tratava-se de dar um caráter técnico aos postos de comando das escolas, racionalizando a gestão de recursos e padronizando as práticas administrativas; de outro lado, tratava-se de reduzir ou limitar a participação docente às “coisas” do ensino, aos problemas de sala-de-aula, numa clara ressignificação de democracia escolar (VIEIRA, 2004, p.77).

Portanto, Vieira (2004) acredita que esta concepção de formação dos dirigentes de escolas deixa implícitas idéias gerenciais, sob a lógica do receituário dos organismos internacionais para a educação. Esta profissionalização traz o caráter neutro da técnica, persuadindo as pessoas pela crença da qualidade administrativa.

Nas eleições de 1995 e de 1997, foram proibidos o livre debate e a propaganda das propostas de gestão para a escola; o vice-diretor voltava a ser indicado pelo diretor, assim como a livre nomeação de um técnico de finanças, mais conhecido como Assistente Financeiro, com uma função gratificada¹⁴. Ou seja, a eleição para diretor é “marcada pela restrição à participação e à decisão dos usuários da escola” (AZEVEDO, 1995, p.33).

Azevedo (1995) acredita que esta restrição da participação da comunidade escolar se deu pela desconsideração do processo coletivo da escola, pois esta prova¹⁵ instituída pelo Governo Antônio Britto representou “[...] uma cassação prévia do direito das comunidades para estabelecer critérios de legitimação de suas lideranças” (*Idem*). Com isso, o governo pré-determina quem está apto ou não para ser escolhido pela comunidade.

Em 1998, no mesmo governo, instituiu-se a Lei 11.126/98, que implanta o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispondo sobre mecanismos de parceria e colaboração e o Programa de Avaliação da Produtividade Docente. Nessa lei há a previsão e, portanto, incentivo, à realização de parcerias das escolas estaduais com setores privados a fim de otimizar recursos humanos,

14 A função gratificada corresponde a uma quantia em dinheiro que os professores da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul que trabalham em cargos de confiança, como assistente financeiro ou vice-diretores, recebem durante o período de gestão.

15 A realização da prova em 1997 para os candidatos à direção de escola se deu como uma alternativa ao Curso de Formação instituído em 1995.

materiais e financeiros, melhorando a qualidade da escola pública, conforme anuncia a referida lei.

Neste mesmo sentido, o Artigo 78 da lei 10.576/95 estabelece que todas as escolas serão avaliadas anualmente pela Secretaria de Educação, com o objetivo de divulgação a toda comunidade (Art. 80), e a Lei 11.126/98 reforça a avaliação externa como forma de regulação do sistema de ensino público (Art.26). A escola que obtiver o melhor desempenho ganha estímulo através de prêmio; pode-se depreender disso que as outras, que não ganham recursos, não irão, conseqüentemente, melhorar o seu desempenho.

De acordo com relatórios da Secretaria de Educação em 1998, a avaliação externa é um recurso que busca primeiramente a qualidade de ensino, pois há o confronto da liberdade individual de ensinar com o interesse coletivo. Segundo esse documento, a qualificação das instituições e do ensino serão pautados por “parâmetros produtivistas e eficientistas que cercam os modelos empresariais” (VIEIRA, 2004, p.60).

O Programa de Avaliação Externa do governo do estado demonstra, segundo Azevedo (1995, p.34), “[...] a sua identidade política neoliberal ao instituir o prêmio de qualidade para as escolas que apresentarem os melhores resultados”, demonstrando, assim, que concebe a educação como uma mercadoria, moldando “[...] indivíduos destinados para o mercado e destituídos de qualquer sensibilidade democrática e humanística”.

Esta concepção de avaliação reforça a idéia da importância da competição neste mercado globalizado, construindo um padrão para o produto. Segundo Vieira (2004), esta precisão do produto “pode ser obtida através de uma reorientação gerencial das escolas, tendo como fundamento básico o foco no cliente [...]” (p.62).

Uma nova proposta de gestão democrática

As reivindicações para o aperfeiçoamento da gestão democrática da educação continuaram, a correlação de forças foi intensificada pela eleição para governador do estado de 1998. Olívio Dutra¹⁶ assume o governo do estado em 1999, e nos primeiros dias de seu governo promulga-se a primeira alteração da Lei de gestão democrática (10.576/95): a Lei 11.304/99.

Esta lei foi aprovada em 14 de janeiro de 1999; ela somente alterava a eleição para diretor. No caso, o candidato deixava de ser aprovado no curso de qualificação antes da eleição para comprometer-se em freqüentar esse curso após a sua nomeação.

16 Eleito pela Frente Popular em 1998, integrando partidos como o PT, PCdoB, PCB, PSB e PDT; foi para o segundo turno com Antônio Britto (PMDB), ganhando as eleições com 49,49% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

Uma mudança pequena, porém significativa, em termos democráticos, pois acaba abolindo a política restritiva para o cargo de diretor.

Em abril de 1999, no governo Olívio Dutra, foi desencadeado o processo denominado "Constituinte Escolar", instrumento para a construção da democracia participativa do governo do estado do Rio Grande do Sul para a área de educação (CAMINI, 2002). Pela primeira vez, temos um governo que inicia com uma proposta de participação efetiva da comunidade escolar na construção de políticas educacionais.

Os pressupostos desse processo se baseavam na educação como direito de todos e no desenvolvimento social. A Constituinte Escolar foi um processo de construção coletiva das políticas educacionais para o estado do Rio Grande do Sul.

Este processo não ocorreu de forma tranqüila e linear, houve a participação do CPERS/Sindicato no início do movimento Constituinte Escolar, principalmente nas reuniões preparatórias. No entanto, posteriormente surgiu a proposta da não participação no processo, condicionando-o à concessão de reajuste salarial e à definição de uma política salarial para a categoria.

A grande maioria dos princípios e diretrizes construídas no movimento Constituinte Escolar se relaciona com a gestão democrática da escola, incentivando maior participação da comunidade escolar, integrando escola-família-sociedade.

Uma das principais linhas de ação relacionada com a gestão democrática da escola apontada no Congresso Constituinte foi a transformação do Conselho Escolar em uma unidade executora para efeitos de recebimento e gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola¹⁷ (PDDE), do FNDE/MEC.

Conforme a proposta do Congresso Constituinte, momento culminante de definições da Constituinte Escolar, o Conselho Escolar passaria a ser uma entidade privada sem fins lucrativos, uma unidade executora, que receberia os recursos do governo federal de programas específicos. A escolha do Conselho Escolar se deu porque este órgão representa todos os segmentos da comunidade escolar: pais, professores, alunos e funcionários. Esta escolha origina-se da compreensão de que a gestão democrática seria fortalecida, pois todos os envolvidos com o cotidiano escolar participariam do processo de discussão e decisão da aplicação desses recursos.

17 Conforme o PDDE a escola deveria inserir uma Unidade executora -Uex. Esta Uex consiste numa organização social de direito privado sem fins lucrativos; esta entidade representa a comunidade, auxiliando na gestão escolar. A determinação do governo federal pela instituição de uma UEX surgiu a partir de 1995, materializando as diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Mais detalhes ver PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: INEP, 2007.

Acreditando na democratização do acesso, do conhecimento e, principalmente, da gestão, já no início do mandato esse governo instituiu um grupo de estudos, ou comissão paritária, para a reformulação do texto legal para a Lei de Gestão Democrática, composta pela UGES, pela ACPM – Federação, pelo CPERS/Sindicato e por representantes da Secretaria de Educação. Esta comissão paritária reuniu-se paralelamente ao processo da Constituinte Escolar.

Estas discussões tiveram o seu início em março de 1999. O resultado destas discussões, consubstanciado em projeto de lei, foi enviado à Assembléia Legislativa em 16 de agosto de 1999. O Projeto de Lei 172/99 propunha a eleição direta, uninominal, do diretor e do vice-diretor, por chapas, formas de propaganda eleitoral, curso de qualificação para os eleitos e o aumento do mandato do diretor para três anos, novamente com apenas uma recondução. Esta proposta mantinha a proporcionalidade na votação, mantinha a idade mínima para votar e colocava o Conselho Escolar como co-responsável pela gestão dos recursos financeiros.

Diante da apresentação de inúmeras propostas de emendas ao Projeto, as quais descaracterizavam o projeto proposto pela comissão paritária, o Executivo acabou retirando o Projeto 172/99 da pauta da Assembléia Legislativa. O conflito de idéias foi muito intenso na discussão deste Projeto de Lei.

A crença da necessidade de uma qualificação técnica para os diretores demonstrou as influências das novas correntes de gestão pública, visando à eficiência e à produtividade no discurso de parte dos deputados estaduais. Segundo os defensores destas idéias, a escolha do vice-diretor por chapa daria a preponderância ao aspecto político-ideológico, desconsiderando a concordância do candidato a vice-diretor ao projeto proposto pelo candidato a diretor.

Em 2000 e 2001, o grupo de trabalho composto pelas entidades relacionadas à educação (CPERS/Sindicato, UGES, ACPM e Secretaria de Educação) retornou às discussões sobre a Lei 10.576/95. Nesse período, houve uma polêmica em relação à proposta da Secretaria de Educação advinda do Congresso Constituinte em tornar o Conselho Escolar uma unidade executora, uma organização de direito privado sem fins lucrativos e ordenadora de despesas, dividindo a responsabilidade da gestão dos recursos financeiros com o diretor, fazendo a comunidade escolar participar da gestão da escola pública.

A ACPM e o CPERS, num primeiro momento [em 1999], apoiaram a Secretaria e a decisão da Constituinte Escolar. No entanto, depois de consultar os outros membros das suas entidades, discordaram desta proposta, criando-se a polêmica.

A ACPM acreditava que as finalidades do Conselho Escolar (C. E) e do Círculo de Pais e Mestres eram diferentes. Segundo a entidade, o C. E cuidava das questões

pedagógicas e da fiscalização de recursos financeiros repassados pelo governo do estado, todos envolvendo a escola. O CPM, por sua vez, integrava a família à escola e a escola à comunidade, fazendo o papel de controlador social.

O CPERS/Sindicato acreditava que o C. E deveria ter seu papel reforçado no âmbito político e fiscalizador, contribuindo com a gestão democrática na escola. Entretanto, a denominação “organização de direito privado sem fins lucrativos” causou preocupação, pois poderia estar sendo criado um mecanismo de fortalecimento de uma política de privatização da escola, conforme os dirigentes do CPERS/Sindicato. Por isso, o CPERS/Sindicato acabou concordando com a proposta da ACPM, ou seja, do Círculo de Pais e Mestres continuar sendo uma unidade executora.

De qualquer modo, mesmo a Secretaria de Educação propondo a garantia de uma qualidade maior através da autonomia financeira com a personalidade jurídica para o C. E – proposta esta justificada por uma das diretrizes acordadas no Congresso Constituinte – os outros segmentos da comissão paritária repudiaram essa proposição. Esse repúdio acabou por fortalecer os círculos de pais e mestres dentro das escolas estaduais e intensificar as discussões em torno do tema na Assembléia Legislativa.

Em 28 de junho de 2001, o Projeto de Lei novamente foi enviado pelo poder executivo à Assembléia Legislativa, recebendo agora o número 171/01; nele permanecia a proposta do Congresso Constituinte. No entanto, no dia 14 de agosto, a presidente da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, Iara Wortmann (PMDB), apresentou um substitutivo que alterava significativamente o projeto inicial.

Em 15 de agosto o PL 171/01 foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ - para exame e parecer. Em 21 de agosto de 2001 sai parecer contrário do relator Paulo Odone (PMDB), o Parecer 256/01. Conforme o parecer, ao dar poderes de gestão para o Conselho Escolar, o PL 171 fere o Decreto Lei Federal 200/67, que dá somente ao servidor público o exercício de funções de ordenador de despesas. O parecer ainda coloca que vários dispositivos do PL 171 não teriam amparo legal, ferindo a Constituição Federal de 1988.

O Parecer 256/01, da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa, coloca que

O Art.80 do PL por sua vez, ao submeter a autonomia da gestão pedagógica dos estabelecimentos de ensino à implementação dos princípios e diretrizes constantes no plano político pedagógico, definidos em conferência estadual de educação, que é a Constituinte Escolar do atual Governo, viola o Art.206, inciso VI da Constituição Federal, que trata a gestão democrática do ensino público e o Art.12 da LDB, pelo que não pode prosperar porque transforma a Escola Pública em instrumento ideológico-partidário (PARECER N°256/01).

O Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, estabelece que o ensino deve ser ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público. O Artigo 12 da LDBEN/96 preceitua que os estabelecimentos de ensino têm a incumbência de elaborar e executar a sua proposta pedagógica, administrar seus recursos materiais, financeiros e humanos, assegurar o cumprimento dos dias letivos estabelecidos, velar pelo cumprimento do plano de trabalho do docente, ofertar a recuperação dos alunos articular-se com a comunidade e informar pais e responsáveis sobre a frequência, o rendimento e a proposta pedagógica da escola.

Conforme o Parecer 256/01, a definição de diretrizes na Conferência Estadual de Educação para a rede estadual de ensino restringiu o princípio de gestão democrática e autonomia pedagógica de cada estabelecimento de ensino. Segundo o parecerista, o governo Olívio Dutra estaria difundindo suas idéias político-partidárias nas escolas estaduais.

Diante destas colocações, constatamos a desconsideração, por parte do relator Paulo Odone, do processo da Constituinte Escolar. Durante o processo, houve a discussão de diferentes temas educacionais com a comunidade escolar, assim como a reconstrução dos Projetos Políticos Pedagógicos, Planos de Estudos e Regimentos Escolares em cada escola.

Sobre o Parecer Nº256/01, a secretária Lúcia Camini (2002) afirma que a resistência do Sindicato no processo Constituinte obteve apoio da oposição na Assembléia Legislativa, que por sua vez retirou os recursos orçamentários para essa atividade governamental.

Com isso, percebemos que os conflitos extrapolavam as discussões e negociações internas. A Secretária de Educação afirma que a definição da não participação do CPERS/ Sindicato no processo da Constituinte Escolar obteve o apoio do grupo de oposição ao governo Olívio Dutra na Assembléia, gerando muitas polêmicas.

A imprensa e a Assembléia Legislativa tiveram tensionamentos muito fortes com o governo de Olívio Dutra. Em 31 de agosto de 2001, alguns deputados estaduais¹⁸ que faziam parte da situação entraram com recurso contra o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça que decidiu pela inconstitucionalidade do PL 171/01. Segundo o recurso,

O simples fato de os Conselhos Escolares terem a formação jurídica em direito privado, não o descaracteriza como órgão público regido pelos demais dispositivos do direito público. Tal procedimento é uma opção jurídica que não o descaracteriza como órgão público. (RECURSO CONTRA O PARECER 256/01)

18 Luciana Genro – PT, Edson Portilho; – PT, Jussara Cony; – PC do B, Cecília Hypólito; – PT, Maria do Rosário; – PT, José Gomes; – PT, Luis Fernando Schmidt; – PT, Roque Grazziotin; – PT, Elvino Bohnbass; – PT, Ivar Pavan; – PT, Dionilson Marcon; – PT, Ronaldo Zulke; – PT.

Este recurso utiliza como exemplo a legislação estadual que criou fundações estaduais como a FADERS, o FGTAS, o Teatro São Pedro, etc. Sobre o argumento do parecer da CCJ a respeito de um possível desrespeito à autonomia das escolas, contido no PL 171, o recurso coloca que a gestão pedagógica possui o mesmo sentido contido na Lei 10.576, elaborada no governo de Antônio Britto, em seus artigos 75 e 76.

Inclusive esta lei em vigor [10.576/95], diz que a autonomia pedagógica se submete às políticas públicas vigentes. Portanto, se submete às políticas públicas definidas pela Secretaria da Educação. Enquanto que na proposta em análise vigora a participação da comunidade e não apenas a vontade da Secretaria da Educação (RECURSO CONTRA O PARECER 256/01).

Portanto, de acordo com o recurso, os argumentos levantados pelo Parecer da CCJ não se sustentam, pois partiram de “premissas ou entendimentos errôneos” (RECURSO CONTRA O PARECER 256/01). Os deputados que entraram com o recurso demonstravam a contradição existente no discurso do Parecer, pois a Lei 10.576/95 submete a autonomia pedagógica das escolas estaduais às políticas educacionais vigentes. E, pela proposta da Constituinte, houve a participação da comunidade escolar e não apenas a definição de políticas por parte de um órgão, a Secretaria de Educação¹⁹.

No dia 12 de setembro de 2001, em plenário, houve a apresentação de diversas emendas; a Deputada Estadual Iara Wortmann acabou retirando o substitutivo N°1, e o Deputado Estadual Vilson Covatti (PPB) apresentou o substitutivo N°2, que modificava substancialmente as principais propostas do PL 171.

O Substitutivo N° 2 desconsiderava todo o processo de discussão sobre a gestão democrática entre os setores vinculados ao cotidiano escolar. Logo após a sua aprovação, o governador vetou²⁰ o Projeto aprovado. Em 15 de outubro de 2001, o PL 171, nos termos do Substitutivo N° 2, foi encaminhado à CCJ e à Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia – CECDCT -, juntamente com o veto do governador, para análise.

No parecer da CECDCT, segundo o relator Jorge Gobbi (PSDB), o substitutivo N°2 aperfeiçoa a Lei de Gestão Democrática, assim como contempla, em grande parte, a proposta do Poder Executivo Estadual, opinando pelo parecer contrário ao veto do poder executivo. Em 27 de novembro de 2001, em sessão Plenária, a

19 O recurso relacionou este fato à restrição da autonomia pedagógica por meio da política educacional do governo de Antônio Britto, o Padrão Referencial de Currículo, em que houve a padronização dos currículos escolares.

20 A pedido do CPERS – Sindicato por decisão tomada em Assembléia Geral do Magistério, entendendo que houve um retrocesso na democratização da gestão.

Assembléia Legislativa²¹ rejeitou o veto total do PL 171/2001. Em 10 de dezembro de 2001 foi promulgada a Lei 11.695 que alterou a Lei 10.576/95, constituindo, essas, na atualidade, a regulamentação da gestão democrática das escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul.

Considerações Finais

Com estas mudanças, constatou-se que a última alteração na Lei de Gestão Democrática da educação estadual deixou algumas lacunas, dando continuidade aos debates e reivindicações dos setores vinculados à educação. Estas lacunas são polêmicas, porém, seguimos no processo de construção desta gestão democrática na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

Estas lacunas podem ser visualizadas, no voto universal na eleição para diretor de escola, defendido pela ACPM na Comissão Paritária e atendido pelo Substitutivo Nº 2. Esta proposta instituiu que a decisão das eleições fosse tomada por pais e alunos, fazendo com que os educadores e funcionários passassem a secundários no processo eleitoral, apesar de suas influências na comunidade escolar. Outra lacuna pode ser encontrada na manutenção da avaliação externa no texto legal, que traduz a influência das políticas centralizadoras, objetivando o estabelecimento de *rankings* e, conseqüentemente, a competição entre escolas, introduzindo a lógica empresarial na educação.

A possibilidade de sucessivas reconduções do mandato do diretor, também prevista na redação atual da lei, se apresenta como uma situação problemática, pois se admite a permanência de uma direção por tempo indeterminado, facilitando as relações patrimonialistas e clientelistas no interior de cada estabelecimento público de ensino.

Diante de toda esta contextualização, entendemos que o processo de construção da gestão democrática na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul tem sido muito conflituoso. No entanto, estes conflitos fazem parte da luta política. Esta construção se dá de forma contínua e descontínua, ora avançando, ora retrocedendo.

De acordo com Mészáros (2005), estas práticas geram

Estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução [do capital], como para a *automudança* consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente (p.65).

21 Os seguintes deputados estaduais assinaram a rejeição do veto total do governador Olívio Dutra: Ônix Lorenzoni (PFL), Ciro Simoni (PDT), Eliseu Santos (PTB), Iara Wortmann (PMDB), Iradir Pietroski (PTB), João Osório (PMDB), Otomar Vivian (PPB) e Jorge Gobbi (PSDB).

Mesmo observando o desrespeito por parte de alguns membros do executivo estadual e os arranjos no interior da Assembléia Legislativa neste processo, constatamos também o avanço da consciência cidadã da sociedade civil organizada que soube reivindicar as suas propostas, mesmo não tendo sido essas contempladas plenamente. É importante que os movimentos sociais, juntamente com a comunidade escolar, discutam temas relacionados à educação, pois, assim, poderemos aprimorar o processo democrático, fazendo com que a comunidade escolar seja cada vez mais incitada a participar, exercendo a sua cidadania e sendo beneficiada por ela.

De acordo com estes enfrentamentos, as questões descritas no artigo possibilitam a visualização das ambigüidades presentes nos discursos e nas práticas concebidas enquanto gestão democrática. Principalmente pelos limites demonstrados pelo ato de governar um estado sem a maioria no parlamento. As disputas e os tensionamentos que ocorreram no processo de construção das políticas voltadas para a gestão na rede estadual de ensino entre 1985 e 2001 metamorfosearam o termo gestão democrática.

De propostas construídas através da participação popular, acabamos em consensos entre as lideranças do poder legislativo, desconsiderando todo o processo de mobilização pública e de participação popular nas discussões sobre o tema pesquisado.

Constata-se neste processo o conflito existente entre a democracia participativa e a democracia representativa. Quando o poder executivo não tem a maioria na Assembléia Legislativa, projetos como estes esbarram na falta de vontade política, sendo modificados substancialmente na sua essência. Os projetos construídos coletivamente tinham propostas que ampliavam a democracia, no entanto estas idéias foram modificadas pelo argumento da ineficiência do Estado e da urgente “modernização” da gestão, produzindo um falso consenso.

Em tempos de crise no capital, a democracia é confundida com as leis do mercado; o cidadão é entendido como cliente ou consumidor e o Estado como regulador e não como provedor. Sob este prisma, a democracia embasada a partir do mercado assume-se como uma “farsa bem-sucedida” (MOUSQUER, 2003, p.213), diante dos mecanismos de gestão que iludem a comunidade escolar e conservam as vontades da classe dominante.

Mais do que apresentar soluções para tal problemática na construção das políticas de gestão democrática na rede estadual de ensino houve a pretensão de trazer elementos que colaborassem para a superação de uma gestão empresarial voltada para o produto ou para o mercado, a qual, ao invés de objetivar a colaboração e a melhoria da qualidade social da escola pública, consolida estratégias que incentivam a competição entre estas escolas, fazendo com que cada vez mais as diferenças sejam ampliadas.

Acreditando que a gestão democrática da educação está sempre em um processo de construção que se articula dialeticamente com a comunidade escolar, pretendi contribuir com a discussão do tema e com processos futuros que venham a ocorrer.

Conclui-se que os movimentos iniciados pelo CPERS/Sindicato muito estimularam o debate sobre a proposta de gestão democrática, assim como os embates e as negociações com os diferentes governos estaduais do período pesquisado. Houve algumas rupturas nesse processo, porém a sociedade civil organizada soube reivindicar seus direitos, tendo, no governo Olívio Dutra, uma oportunidade de interlocução mais apurada sobre o tema. As resistências do poder legislativo, dos professores e da mídia para com o governo Olívio Dutra acabaram originando alguns entraves para a ampliação da gestão democrática da educação.

Os mecanismos que sustentam a gestão democrática do ensino público no estado do Rio Grande do Sul desvelam aspectos que precisam avançar, pois a eleição para diretor não significa o rompimento com o autoritarismo, o patrimonialismo e o clientelismo. O funcionamento do Conselho Escolar não garante a participação real da comunidade escolar e a superação de políticas de manipulação e favorecimento. A autonomia, administrativa, pedagógica e financeira, não garante o atendimento às demandas da população. No entanto, a legislação construída deve ser vista como um importante instrumento indutor de mudanças nas práticas escolares, concebidas como um processo em pleno desenvolvimento.

Referências

- AZEVEDO, José Clóvis de. Educação e Neoliberalismo. In: *Paixão de Aprender*, Porto Alegre, n.9, 26 – 39, Dez. 1995.
- CAMINI, Lúcia. A experiência de política de educação pública. In: SOARES, Laura Tavares. (Org.) *Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Vozes, 2002.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- NOLL, Maria Izabel & TRINDADE, Héliogio. *Estatísticas eleitorais do Rio Grande do Sul 1923 / 2002*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Qualidade total na educação: questões relativas ao processo de trabalho e à gestão da escola. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza (Orgs.). *Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.
- _____. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2ª ed. SP: Cortez, 2001.

MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. *Paradoxos da democracia: um estudo sobre normatividade e possibilidade no campo da gestão democrática do ensino público*. POA: FACED/UFRGS, 2003. Tese de Doutorado.

MAGISTER. *Jornal de circulação Dirigida do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul*. (1978 – 2001)

SCHEIBEL, Maria Fani. *O processo de (des)centralização do ensino e gestão democrática no estado do Rio Grande do Sul - período 1980-1996*. Canoas: Ulbra, 2002.

SOUZA, Valdemarina Bidone de Azevedo e; FARIA, Elaine Turk. *Administração Escolar*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994. Cadernos EDIPUCRS, 7, Série Educação, 2.

VIEIRA, Jarbas Santos. *Um negócio chamado educação: qualidade total, trabalho docente e identidade*. Pelotas: Seiva, 2004.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Legislação

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI Nº 8.025, de 14 de agosto de 1985, estabelece normas para escolha de diretores e vice-diretores de escolas estaduais.

_____. LEI Nº 8.026, de 14 de agosto de 1985, dispõe sobre vantagens do Magistério Público Estadual, institui o décimo terceiro (13º) vencimento, considera de efetivo exercício os dias em que os professores participaram do movimento reivindicatório e dá outras providências.

_____. LEI Nº 9.233, de 13 de fevereiro de 1991, dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores de escolas públicas estaduais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 213 da Constituição Estadual e dá outras providências.

_____. LEI Nº 9.232, de 13 de fevereiro de 1991, que dispõe sobre os Conselhos Escolares nas Escolas públicas estaduais, em cumprimento ao disposto no “caput” do art. 213 da Constituição Estadual, e dá outras providências.

_____. LEI Nº 9.262, de 5 de junho de 1991, que altera a Lei nº 9.232, de 13 de fevereiro de 1991.

_____. *Projeto de Lei Nº 410/95*. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

_____. *Projeto de Lei Nº 171/01*. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

_____. LEI Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

_____. LEI Nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998, implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui Programa de Avaliação da Produtividade Docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

_____. LEI Nº 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.

Artigo:

recebido em mar./2007

aprovado em mai./2007