



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

5947 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

### A NOVA LEI DE ELEIÇÃO DE DIRETORAS PARA A REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: A DEMOCRACIA SOB TUTELA

Juliana Hass Massena - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Mateus Saraiva - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Guilene Salerno - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

#### **A NOVA LEI DE ELEIÇÃO DE DIRETORAS PARA A REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: A DEMOCRACIA SOB TUTELA**

Este trabalho trata da mudança na política de eleição de diretoras na rede municipal de educação de Porto Alegre (RME/POA). A fim de aprofundar a reflexão, realizamos a análise documental da Lei Municipal nº 7.365/1993 (PORTO ALEGRE, 1993) – vigente até dezembro de 2019 – e da Lei nº 12.659/2020 (PORTO ALEGRE, 2020) - que tratam da eleição direta das diretoras nas escolas da RME/POA. Analisamos as diferenças das Leis quanto a função, formação e requisitos para candidatarem-se ao cargo para diretora e vice; a votação, duração do mandato e destituição para o provimento e manutenção do cargo. Como resultado, observamos uma concepção de gestão escolar condicionada por um entendimento de eficiência e eficácia pautadas por características empresariais, que esvazia de sentido a gestão democrática.

Organizamos o texto contemplando: as escolas da rede municipal e seu contexto, apresentando um histórico da RME/POA e das Leis n.º 7.365/1993 e n.º 12.659/2020; a lente utilizada para análise da política, explicitando os estudos dos autores Stephen Ball e Licínio Lima; a eleição direta para diretoras na RME/POA, analisando os aspectos que estão em disputa no processo de eleição; e, as nossas principais considerações.

Tocante às escolas da rede municipal e seu contexto, destacamos que de acordo com o Observatório da Cidade de Porto Alegre (OBSERVAPOA), em 1989 a cidade contava com 37 escolas municipais, em 2004 com 92 e em 2020 com 99 escolas de Educação Básica. A expansão desta rede ocorreu na década de 90 a partir do Orçamento Participativo, quando muitas regiões apontaram como prioridade a educação. Gandin e Apple (2017, p. 194-195) salientam que em dez anos de Administração Popular – 1989-1999 – o número de matriculados aumentou de 24.332 para mais de 50.000, número que se manteve em 2018; sobretudo, na RME/POA, no período houve redução da evasão no Ensino Fundamental: a taxa passou de 10% em 1989 para 0,97% em 1998; em 2018 a taxa foi de 0,2%.

Concernente à gestão democrática na RME/POA, nos anos 90 foi aprovada e

implementada a Lei nº 7.365/1993 que regulamentou a eleição para diretoras, evidenciando a superação do modelo anterior dos colegiados escolares. Nesse modelo, o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público foi absorvido pela Lei Orgânica, ampliando a sua compreensão e incluindo mecanismos específicos que deveriam ser adotados como a livre organização dos segmentos da comunidade escolar. A mudança significativa em relação ao processo eleitoral foi a proporcionalidade, visto que a distribuição passou a ser paritária: 50% aos trabalhadores da escola, docentes e não-docentes, e 50% aos estudantes e seus responsáveis legais. Essa nova correlação interferiu no perfil dos candidatos e nas estratégias de eleição, pois era necessário contemplar os interesses de todos os segmentos, ampliando a democratização do processo.

Em janeiro de 2020 a Lei nº 12.659/2020 foi sancionada, revogando a Lei nº 7.365/1993 e propondo nova normatização para o processo de eleição das diretoras. A regulamentação tem como marcas a responsabilização da escola e sua gestão em relação aos resultados das avaliações externas, registrando pressupostos meritocráticos na Lei da Gestão Democrática do município.

Para a análise da política de eleição de diretoras na RME/POA nos apoiamos nos estudos de Lima (2014) no que se refere à gestão democrática e de Ball (2011) quanto à incorporação do novo gerencialismo na educação. Lima (2014, p. 1071) chama atenção para uma “forte associação teórica entre gestão democrática e eleição, colegialidade, participação na decisão”. Todavia, o pesquisador ressalta que a gestão democrática das escolas é uma “complexa categoria político-educativa” e enquanto construção social exige “análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre” (p. 1070).

Nesse sentido, a regulamentação é tão importante quanto a eleição, pois importam aspectos como critérios de elegibilidade, eleitores e paridade na escolha. Como uma limitação a uma lei democrática está a visão da escola e seus resultados como produtos. Ball (2011) ressalta que o novo gerencialismo tem sido incorporado à carreira das diretoras de escola, sendo determinante para a transformação dos regimes organizacionais de profissionais burocráticos à empresariais mercadológicos.

Políticas que atrelam a gestão da escola à performatividade de mercado limitam a compreensão de que a educação é um direito social – de todos e de cada um – e de que indicadores não são padrões a serem obedecidos cegamente, mas marcas que o coletivo da escola espera atingir e para as quais se organiza. Premissa que só se efetiva se a escola servir a um projeto de sociedade menos desigual e mais incluyente (BALL, 2011; LIMA, 2018).

No entanto, a força das comunidades escolares tem sido limitada por mudanças legais e estruturais que têm acontecido de forma acelerada num amplo processo de desorganização do Estado democrático. Apagam-se os deveres do Estado e, no campo educacional, se rearticulam novos sentidos à gestão da escola pública.

A Lei nº 12.659/2020 foi sancionada após a aprovação do Projeto de Lei n.º 20/2019 (CMPA, 2019), de autoria do Executivo municipal, revogando a Lei nº 7.365/1993. De acordo com as informações constantes no site da Prefeitura de Porto Alegre (PORTO ALEGRE/SMED) a época do projeto, este buscava ampliar “decisão de pais em eleição de diretores de escolas” e seu objetivo principal era “colocar o bem-estar e a aprendizagem dos alunos no centro das decisões”, fortalecendo “o diretor como líder da comunidade escolar na busca pela excelência na aprendizagem”.

Cabe destacar que foram apresentadas treze emendas durante a apreciação do Projeto

visando alterações no texto original, evidenciando uma disputa sobre os seguintes aspectos: proporcionalidade dos votos; idade dos votantes; duração e recondução do mandato; resultados das eleições transcorridas em 2019; inscrição uninominal X chapa; tempo de exercício na rede de ensino e na escola; prazo para impugnação; critério para considerar Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); e prazo do edital. Das treze emendas, oito foram aprovadas.

Considerando tais embates, para a apreciação comparativa dos dois textos - Lei nº 7.365/1993 e Lei nº 12.659/2020 - utilizamos as seguintes categorias analíticas: a função, formação e requisitos para candidatar-se ao cargo de diretora e vice; a votação, duração do mandato e destituição para o provimento e manutenção do cargo.

Atinente à função, formação e requisitos para candidatura, como acréscimos em relação à Lei nº 7.365/1993, a nova regulamentação demarca as atribuições das diretoras, bem como explicita a formação necessária para estas e suas vices. A nova Lei apresenta atribuições das diretoras, sendo notória a perspectiva de gerenciamento ali impressa: propósitos instrumentais de escolarização articulados a um vocabulário da empresa, excelência, qualidade e eficiência (GEWIRTZ, BALL, 2011). Essa é uma perspectiva de profissionalização docente gerencial em uma rede que possui um plano de carreira e uma história de valorização da formação e de condições adequadas de trabalho.

A análise da nova Lei nos permite dizer que a diretora ocupa um lugar de prescrição em detrimento da construção coletiva de uma proposta político-pedagógica da instituição. Logo, evidencia-se o silenciamento das comunidades escolares, visto que será competência das diretoras estabelecer, divulgar e apresentar ao invés de chamar à participação, discutir e pensar coletivamente e de forma propositiva o cotidiano da escola. Nesse sentido, Lima (2014, p. 1076) discorre sobre as críticas aos órgãos colegiados e a gestão democrática da escola, ambos associados “a irracionalidade em termos de gestão e a uma desresponsabilização e a um déficit de liderança (unipessoal)”; logo “a liderança é entendida como a expressão de um líder individual, de um “rosto” ou “executivo eficaz””.

Ademais, a exigência de aprovação em curso ofertado e coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, com previsão de carga horária mínima de 40h e a exigência posta às diretoras das escolas de Educação Infantil quanto ao curso de pós-graduação, assim como a ampliação do tempo mínimo de exercício no magistério municipal (de dois para seis anos) e dos meses de atividade na escola anterior à eleição (de seis para doze meses), nos provocam a pensar sobre o impacto nas eleições dessas restrições nas candidaturas ao cargo. Potencialmente, menos profissionais da educação estariam aptos para o pleito; também se corre o risco de consolidação de uma carreira de gestão, apagando a ideia de professor, de compromisso político-pedagógico no qual toda comunidade está implicada.

Referente à duração do mandato e votação, considerando a mesma hipótese de consolidação de uma carreira de gestão, a nova Lei amplia o tempo do mandato, de três anos com uma recondução permitida para quatro anos com possibilidade de duas reconduções. Quanto à votação, há alteração do direito de voto, sendo exigida a idade mínima de doze anos (antes era dez), postergando este importante exercício de democracia. Permanecem com direito de voto um dos pais ou responsáveis legais pelo aluno menor de dezoito anos, os membros do magistério e os servidores públicos, ambos em efetivo exercício no dia da eleição.

Na definição do resultado da eleição, a legislação anterior previa distribuição paritária, ou seja, 50% correspondente aos professores e funcionários e 50% aos pais e alunos. A Lei nº 12.659/2020 alterou a composição do resultado, considerando a proporcionalidade de

50% para os pais, 15% para os alunos e 35% para membros do magistério e funcionários. Outrossim, nas escolas sem representantes de alunos com direito ao voto ou com número de pais inferior ao de professores e demais servidores, a proporcionalidade passa a ser de 55% para os pais e alunos e 45% para os professores e funcionários; pode-se inferir que as escolas de Educação Infantil possivelmente terão seus pleitos baseados nesta última distribuição. O poder de decisão, pelas mudanças propostas, recaí sobre os pais e/ou responsáveis pelos estudantes e tem sido um dos *slogans* da Administradora do Sistema.

Ao tratar da destituição do cargo, a Lei alterou o percentual para tal deliberação em assembleia geral da comunidade escolar. Antes era de no mínimo 30% dos membros de cada segmento; na nova Lei, além dessa possibilidade, a destituição pode ocorrer com concordância de 50% do segmento dos pais. Assim, as famílias passam a ser entendidas como clientes dos serviços públicos, corresponsáveis pela sua execução e fiscalização; nessa perspectiva, as escolas passam a ser geridas como empresas, incorporando a lógica da concorrência causada pela livre-escolha dos pais, que seriam os consumidores dos seus serviços.

Lima (2018, p. 21) destaca que as reformas pautadas por modos de gestão empresarial objetivam tornar as instituições mais competitivas e eficazes perante as escolhas da comunidade e, especialmente, das famílias. Para ele, tais práticas não são novidades, todavia elas vêm ocorrendo com maior intensidade, afastando o controle democrático das instituições. Ademais, parece latente a desprofissionalização em nome da gestão democrática: supostamente mais participação dos pais na gestão aliada à negação dos docentes como corpo técnico e político qualificado.

Ainda, a nova regulamentação prevê a destituição do mandato das diretoras das escolas de Ensino Fundamental nas quais a média geral de proficiência do IDEB não for pelo menos 2% maior que na avaliação anterior. A única exceção são as escolas cujo resultado seja igual ou superior a sete. Ao não atingir as metas, o Conselho Escolar deve convocar referendo sobre a continuidade do mandato. No caso do mandato não ser referendado pela maioria simples e/ou em duas avaliações oficiais consecutivas, o Conselho Escolar (CE) deverá convocar novas eleições.

Ao analisarmos o IDEB (BRASIL/INEP) das escolas da RME/POA desde a criação do indicador, observamos que: (1) há intervalos em que não ocorreu crescimento do indicador, mas sua manutenção; (2) nenhuma instituição isoladamente apresentou crescimento em todos os intervalos da avaliação; (3) há alternância entre as instituições que registraram acréscimo de um ano para o outro nos Anos Iniciais ou nos Finais; (4) não houve escola que tenha atingido a nota sete em nenhum dos anos avaliados. A partir dessas informações, fazendo uma análise pregressa sob esse critério, pelo menos 30% das diretoras de diferentes instituições - em cada um dos anos analisados - deveriam ser novamente referendadas pela comunidade escolar no meio do mandato.

Cumpre atentarmos para a redução do projeto político-pedagógico a duas variáveis que compõem o IDEB: aproveitamento em provas de português e matemática e fluxo. Nesse sentido, atrelar a manutenção no cargo ao resultado do IDEB pode ser entendido como uma redução da gestão da escola e da própria Administradora. O problema não é o controle, mas o fundamento estrito que determina esse controle; afinal, as comunidades escolares que têm orquestra, teatro e pesquisa não serão valorizadas por essa concepção de qualidade limitada. Sobretudo, ao estabelecer que o crescimento constante ou o IDEB com nota sete é condicionante do cargo de direção, a Lei nº 12.659/2020 sugere que essa responsabilidade não é da rede, mas exclusivamente da escola.

No entanto, a Lei nº 12.659/2020 indica, também, que estará isenta de tal regra a

escola que durante 70% do ano letivo não contar com 80% de lotação de professores em efetivo exercício; de alguma forma, esse movimento compromete a Administradora perante a garantia do direito à educação. Todavia, este é um critério que pode ser problematizado, visto que ter professores em efetivo exercício na instituição não significa que estes estejam atuando nas suas áreas de formação e tampouco que possuem adequadas condições de trabalho que garantam planejamento individual e coletivo.

Por fim, o texto sancionado, em seu Art. 30, prorroga os atuais mandatos até a realização de novas eleições; os mandatos prorrogados sugerem indicação por parte do Executivo municipal. Há que se destacar que cinquenta e oito escolas da rede realizaram, conforme previsão da Lei vigente até dezembro e com orientação do Conselho Municipal de Educação, eleições para provimento do cargo em outubro de 2019. O Art. 32 assegura a duração dos mandatos das direções das escolas que foram eleitas no ano de 2019, antes da data de publicação da nova Lei; ainda, fica facultado à escola que realizou processo eleitoral em 2019 realizar, por decisão de seu CE, novo pleito. Reiteramos a necessidade de pesquisas subsequentes, visto que este trabalho abarca o período até a sanção da nova Lei, não se dedicando aos movimentos posteriores.

Assim, mesmo que os discursos circulem em torno da descentralização, da autonomia e da participação das comunidades escolares, há evidências de que se inscrevem fora de uma concepção democrática, reduzindo a gestão escolar a um instrumento gerencial.

A partir desta análise documental, como principais considerações, destacamos que o texto da nova regulamentação tocante à eleição das diretoras da RME/POA expressa: (1) uma tentativa de consolidação de uma carreira de gestão voltada às demandas externas à comunidade escolar; (2) o adiamento da participação dos alunos nos processos decisórios da escola; (3) a abreviatura do mandato das diretoras mediante resultados insatisfatório no IDEB, desconsiderando as condições da oferta educacional e, sobretudo, o projeto político pedagógico de cada instituição; e, (4) o poder decisório da família no resultado das eleições e na manutenção do mandato das diretoras. Sobretudo, verificamos uma concepção de gestão reduzida a dois pontos: a centralidade de um produto mensurável e comparável em detrimento de um processo mais amplo e democrático e a desvalorização do saber profissional do professor.

Nesse contexto, discursos sobre eficiência e eficácia “recolocam a escola como fator causal em explicações sobre o desempenho dos estudantes e variações dos níveis de aproveitamento”, ignorando os contextos social e econômico (BALL, 2011, p. 85). Na contramão da gestão democrática, o texto da nova Lei põe como foco da ação das diretoras as provas de avaliação de desempenho e as metas estabelecidas pelo sistema; mantém-se a eleição das diretoras no esvaziamento de uma cultura escolar mais democrática.

A nova política de eleição de diretoras na RME/POA, ao reduzir a concepção de gestão democrática da educação aos interesses econômicos com um dito reforço da autonomia da escola e com “novas” técnicas de gestão orientadas pelos resultados obtidos em avaliações externas, opera uma mudança de paradigma: “das necessidades dos alunos” em direção às “necessidades institucionais” que inseridas em uma lógica de mercado sugerem que os interesses deste – o mercado - levam aos benefícios impessoais dos alunos (GEWIRTZ, BALL, 2011, p. 196).

Esse estudo permitiu mostrar duas concepções de gestão escolar. De um lado, escolas convertidas em mercado, ensino e gestão para resultados predeterminados, desqualificação e precarização do trabalho docente, meritocracia, responsabilização e punição. De outro, concepção de avaliação com vivência marcada pela lógica da inclusão, do diálogo, da construção da autonomia, da participação, da construção da responsabilidade com o coletivo.

Por mais que se utilize a mesma terminologia - Gestão Democrática - ao colocá-la sob a tutela da gestão por resultados, constroem-se simulacros e hibridismos na nova Lei que esvaziam a concepção na materialidade; (re)articulando sentidos e ignorando saberes historicamente constituídos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Eleição de diretoras. Porto Alegre. Gestão democrática. Gestão por resultados na educação.

## REFERÊNCIAS

BALL, J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2018**. Disponível: <https://bitly.com/oKWzt>. Acesso: 06/05/2020.

BRASIL. INEP. **Resultados do IDEB**. Disponível: <https://bitly.com/GnR6v>. Acesso: 30/05/2020.

CPMA. **Projeto de Lei nº 20/2019**. Disponível: <https://bitly.com/KSWCK>. Acesso: 06/05/2020.

GANDIN, L. A.; APPLE, M. W. Mantendo transformações vivas: Aprendendo com o “Sul”. In: APPLE, Michael W. **A educação pode mudar a sociedade?** Tradução de Lília Loman. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, L. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, out.-dez., 2014. Disponível: <https://bitly.com/B09pG>. Acesso: 06/05/2020.

LIMA, L. Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018. Disponível: <https://bitly.com/mHW1Y>. Acesso: 06/05/2020.

OBSERVAPOA. **Observatório da Cidade de Porto Alegre**. PMPA: Porto Alegre. Disponível: <https://bitly.com/MBaXe>. Acesso: 30/05/2020.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 7365, de 17 de novembro de 1993**. Disponível: <https://bitly.com/SO0SJ>. Acesso: 06/05/2020.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 12.659, de 8 de janeiro de 2020**. Disponível: <https://bitly.com/4G9Xh>. Acesso: 20/05/2020.

PORTO ALEGRE/SMED. **Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (site)**.

Disponível: <https://bitly.com/CMzUU>. Acesso: 30/05/2020.