



"Educação como prática de Liberdade":  
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
SET-OUT 2021

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

8984 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

REDEFINIÇÕES NO MODO DE GESTÃO DAS ESCOLAS DO SISTEMA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: IMPLICAÇÕES DA LEI 12.659/2020

Amanda Gurgel de Freitas - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

## REDEFINIÇÕES NO MODO DE GESTÃO DAS ESCOLAS DO SISTEMA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: IMPLICAÇÕES DA LEI 12.659/2020

### Resumo

A Lei 12.659/2020 redefine o modo de gestão das escolas do Sistema Municipal de Porto Alegre/RS, a partir das atribuições da direção por ela instituídas, além do estabelecimento de um mecanismo externo de controle sobre o seu trabalho. A análise de dois artigos da referida lei aqui apresentada é parte de um projeto maior, que investiga o papel da direção em contextos de gestão democrática, na perspectiva da teoria da atuação elaborada por BALL, MAGUIRE & BRAUN (2016). O estudo conclui que a política representa um retrocesso no processo de democratização da gestão da escola pública, constituindo o marco que institucionaliza o modo gerencialista na gestão das escolas do Sistema Municipal de Ensino da capital gaúcha.

**Palavras-chave:** Direção Escolar. Gestão democrática. Gerencialismo. Porto Alegre.

A instituição da gestão democrática do ensino brasileiro como um princípio da Constituição Cidadã de 1988, assim como a sua reafirmação na LDBEN, em 1996, foram resultados de fortes embates na arena legislativa, tendo, de um lado, o setor conservador, composto por empresários, líderes da igreja católica e de instituições filantrópicas, apoiados por deputados desse campo ideológico. E do outro lado, movimentos sociais compostos por estudantes, professores e intelectuais, organizados em sindicatos e entidades estudantis, apoiados por deputados progressistas. A instituição do princípio constitucional representou uma vitória dos movimentos sociais, uma vez que, a partir desse marco legal, os entes subnacionais estariam convocados a regulamentar a política nas suas respectivas esferas (BATISTA, 2006).

Aquela conjuntura favorável a avanços democráticos, porém, não se reproduziu nos estados e municípios. Diante do imperativo da regulamentação do princípio constitucional, governos municipais e estaduais, motivados pelas suas próprias posições na disputa de projeto para a educação pública, passaram a elaborar leis que, sob a aparência democrática das eleições para direção e da instituição de órgãos colegiados nas unidades de ensino, delegavam, às direções eleitas, o papel de implementadoras das políticas governamentais, à revelia de qualquer colegiado ou representação da comunidade escolar, a exemplo do que

ocorre, atualmente, na capital gaúcha.

A promulgação da lei 12.659/20 representa um marco nessa disputa, conforme demonstramos neste trabalho. Nele, apresentamos um recorte da análise documental que integra o projeto de dissertação da autora[1], que tem como objeto de estudo o papel exercido pelas diretoras[2] escolares na atuação da gestão democrática da escola pública, a partir de um estudo de caso na cidade de Porto Alegre/RS.

A referida lei, que “dispõe sobre a gestão do ensino público das escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, modifica a eleição para direção das escolas, revoga a Lei 7.365/93” (PORTO ALEGRE, 2020), na prática, redefine o modo de gestão das escolas do Sistema Municipal de Ensino. Apresentaremos a análise de somente dois dos seus artigos e, a partir de considerações sobre as novas atribuições da diretora escolar, e também sobre o mecanismo de controle externo para obtenção de resultados estabelecido pela lei, caracterizaremos a concepção de educação e de modo de gestão escolar que a orientam.

A análise da Lei 12.659/2020 foi feita à luz da “teoria da atuação”, elaborada por BALL, MAGUIRE & BRAUN (2016), cuja ideia central consiste em que as políticas públicas não são simplesmente “implementadas”, mas “atuadas”, sendo a atuação entendida, como a sua “interpretação” ou a sua “colocação em prática”, dentro das condições determinadas pelos contextos e pelos atores nelas implicados. Valemo-nos também dos estudos de BATISTA & PEREYRA (2020); DUARTE (2020), que contribuíram para o entendimento acerca da correlação de forças que permitiu que a lei 12.659/2020 fosse aprovada, bem como das concepções de educação e de gestão escolar que a sustentam.

Batista & Pereyra (2020) analisam que os textos legais são produtos da correlação de forças estabelecida nas disputas de ideias – geralmente antagônicas – inerentes aos processos legislativos. Nesse sentido, é importante enfatizar que a aprovação da lei 12.659/2020 ocorreu em um contexto político que, no âmbito nacional, permitiu a ascensão ao poder, de um militar, defensor de regimes ditatoriais[3]. Trata-se, evidentemente, de uma correlação de forças desfavorável a avanços ou conquistas democráticas. Nesse contexto, o Governo Municipal, com apoio majoritário do Legislativo, a despeito da mobilização contrária ao então projeto nº 20/2019, consegue aprovar a lei que redefine o modo de gestão das escolas municipais.

O artigo 1º da lei estabelece 15 atribuições para as diretoras escolares. Dessas 15, 07 reduzem o papel delas ao cumprimento de normas previamente estabelecidas por órgãos superiores. Outras 04 atribuições tratam de obriga-las a prestar contas quanto ao cumprimento das referidas normas. Enquanto as demais, definem funções meramente operacionais, ou que extrapolam o alcance da influência das diretoras, jogando sobre elas uma responsabilidade incompatível com o poder e as condições de trabalho que lhes foram concedidos. Os excertos a seguir ilustram esse entendimento:

Art. 1º, § 2º São atribuições do Diretor:

I – **cumprir e fazer cumprir** as determinações, as normas e as diretrizes superiores e a legislação vigente;

V – **coordenar** (...) a execução e a avaliação do Projeto Administrativo-Financeiro-Pedagógico da escola, **observadas as políticas públicas, as normativas e a legislação educacional;**

X – **garantir a aplicação das avaliações oficiais** de aprendizagem;

IX – **estabelecer e divulgar** para a comunidade escolar **metas anuais de**

**aprendizagem (...);**

XII – **apresentar** anualmente à Secretaria Municipal da Educação (Smed) e à comunidade escolar a **avaliação do cumprimento das metas** estabelecidas no Plano Anual da Escola (...);

XIII – **manter atualizado o tombamento dos bens públicos**, zelando, em conjunto com todos os segmentos da comunidade escolar, por sua conservação;

XV – **resguardar a segurança e a integridade física, psicológica e moral dos alunos, em conformidade com a legislação vigente (...)**. (Porto Alegre, 2020. Grifos da autora).

E como forma de garantia da execução do artigo 1º, o artigo 22º regulamenta o processo de destituição das diretoras das escolas de Ensino Fundamental, cujos IDEBS sejam inferiores a sete.

§ 1º Nas unidades em que houver Ensino Fundamental e o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) não for igual ou superior a 7 (sete), o período de administração poderá ser abreviado (...) conforme o que segue: (...)

III – se o mandato do diretor não for referendado pela maioria simples do colégio eleitoral ou se, por 2 (duas) avaliações oficiais anuais consecutivas, o resultado a que se refere o inc. II do § 1º deste artigo não for alcançado, o Conselho Escolar (...) deverá convocar novas eleições, nos termos desta Lei, encerrando-se o mandato do diretor com a posse do novo diretor eleito. (Porto Alegre, 2020).

Políticas como as que estamos investigando são analisadas por ampla literatura como parte de um projeto maior de gestão para as estruturas estatais que prestam serviços à população. No campo dessas pesquisas, Duarte (2020) analisa que tais políticas estão inseridas no projeto da Nova Gestão Pública, cuja essência baseia-se na transposição da lógica da administração do setor produtivo e de mercado, para os serviços públicos, sob a justificativa de que uma administração “técnica” traria mais produtividade e eficiência no gasto dos recursos públicos. No contexto da Nova Gestão Pública, aplica-se então, às escolas, o modo de gestão gerencialista, que modifica as práticas cotidianas do ambiente escolar, as relações trabalhistas, e a finalidade da escola, a partir da adoção de parâmetros de mercado para verificação da sua eficácia, valendo-se, entre outros mecanismos, de avaliações externas, que irão “medir” o nível de aprendizagem dos estudantes (DUARTE, 2020).

No modo gerencialista de organização das escolas, as avaliações externas cumprem papel central, servindo tanto para homogeneizar currículos e, conseqüentemente, os indivíduos nelas formados; quanto para conduzi-la a uma prestação de contas compulsória, na qual o próprio desempenho dos estudantes revelaria a sua eficácia. A partir da divulgação dos seus desempenhos, estabelece-se, perante o público geral, uma disputa entre as escolas, sendo avaliadas como melhores e mais eficazes, aquelas que alcançam os mais altos índices nas avaliações (DUARTE, 2020).

O autor enfatiza ainda que o conjunto desses mecanismos que envolvem as avaliações compõem a estrutura do que os estudos de políticas educacionais conceituam como *accountability*, que consiste em mecanismos de prestação de contas que se sustentam, basicamente, na responsabilização de profissionais que atuam nas escolas por possíveis fracassos, e na aplicação de sanções/punições a eles (DUARTE, 2020).

À luz do projeto da Nova Gestão Pública e das suas metodologias aplicáveis à educação básica, descortina-se a concepção de educação e de gestão escolar que orienta a lei 12.659/2020. Conforme se observa nos excertos apresentados, a lei, primeiramente, localiza as diretoras em posição de subordinação compulsória à mantenedora. Na sequência, a lei responsabiliza individualmente essas profissionais, por um resultado que diz respeito não apenas ao complexo processo de aprendizagem, mas também à relação entre esse processo e as avaliações em larga escala, tomando a avaliação como instrumento de *accountability*, colocando em xeque o cargo para o qual a diretora foi eleita pela própria comunidade.

Por esses aspectos, constata-se a atuação/interpretação da gestão democrática em sentido oposto ao disposto no artigo 15 da LDBEN, tanto por estabelecer um mecanismo de controle externo para destituição de uma gestão eleita pela comunidade, quanto por determinar a metodologia e o conteúdo a ser trabalhado nas escolas, uma vez que oficializa como o objetivo da aprendizagem, a aprovação na Prova Brasil.

A lei consiste, portanto, no produto de uma correlação de forças desfavorável, na qual a maioria da população, valendo-se de instrumento democrático, se posiciona contra a democracia, ao eleger governantes contrários a ela. Dentro dessa análise, merece ainda destaque o fato de que a instituição do modo gerencialista se dá em “obediência” ao princípio constitucional da gestão democrática, uma vez que a participação da comunidade escolar está assegurada, tanto na eleição para direção, quanto no Conselho Escolar, e que a própria Constituição delega aos entes subnacionais o poder de estabelecer a “forma da lei”, que dará vida ao princípio constitucional, sem definir em que o princípio consiste.

Em consonância com outras pesquisas que tem se dedicado à análise da lei em questão (MASSENA; SARAIVA; SALERNO, 2020), o estudo chega à conclusão de que, sem infringir, do ponto de vista legal, o princípio constitucional, mas esvaziando-o de sentido, a gestão democrática, no Sistema Municipal de Porto Alegre, foi atuada/interpretada, no âmbito do legislativo, no sentido oposto ao apontado pelos movimentos sociais em 1988, em função de uma situação política distinta daquela, e muito desfavorável a avanços e conquistas democráticas. Certamente, a Lei 12.659/20 não inaugura os mecanismos da Nova Gestão Pública no Sistema Municipal de Ensino da capital gaúcha. A sua relevância, porém, reside no fato de que ela representa o marco legal que institui o modo gerencialista de gestão das escolas municipais de Porto Alegre, sob a bandeira da gestão democrática e da participação popular.

## Referências

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**. Ponta Grossa/PR, Editora UEPG, 2016.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002.

BATISTA, Neusa Chaves. Conselhos escolares e processo de democratização da gestão da educação em Porto Alegre. In: LUCE, Maria B.; MEDEIROS, Isabel L. P. (Org.). **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

BATISTA, Neusa C.; PEREYRA, Miguel A. (2020). **A gestão democrática da escola pública em contextos de reformas educacionais locais: Estudo comparado entre Brasil e Espanha**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 28(2). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4285>

BBC NEWS BRASIL. **4 pontos sobre o discurso de Bolsonaro em ato a favor de ‘intervenção militar’.** Disponível em: Exemplo disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52353804>. Acesso em: 16/05/2021.

DINIZ, Debora. **Carta de uma orientadora.** Brasília: Letras Livres, 2012.

DUARTE, Alexandre William Barbosa. **Políticas Avaliativas, Nova Gestão Pública e Trabalho Docente no Brasil: Reformas nos Sistemas de Ensino e a Repercussão Sobre o Trabalho do Diretor Escolar no Estado de Minas Gerais.** Sisyphus – Journal of Education, vol. 8, núm. 1, 2020, Marzo-Junio, pp. 28-54 Universidade de Lisboa Portugal. <https://doi.org/10.25749/sis.19005>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica, 2019:** resumo técnico. Brasília, DF, 2020.

MASSENA, Juliana H.;SARAIVA, Mateus; SALERNO, Guilene. A nova eleição de diretoras para a Rede Municipal de Porto Alegre: a democracia sob tutela. 5947 - Trabalho Completo - **XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)** ISSN: 2595-7945. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/19/5947-TEXTO\\_PROPOSTA\\_COMPLETO.pdf](http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/19/5947-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf). Acesso em: 26/05/2021.

PORTO ALEGRE, Projeto de Lei nº 20, de 04 de outubro de 2019. Dispõe sobre a gestão do ensino público das escolas da Rede Municipal de Porto Alegre, modifica a eleição para a direção das escolas e dá outras providências revogando a Lei 7.365, de 18 de novembro de 1993. **Câmara Municipal de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 2019.

PORTO ALEGRE, **Lei 12.658**, de 14 de janeiro de 2020, disponível em: [http://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135558/Lei\\_12659.pdf](http://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135558/Lei_12659.pdf), acesso em 06/02/2020.

---

[1] A íntegra do projeto inclui, além da análise completa da Lei 12.659/20, uma comparação dela com a Lei 7.365/93, e a análise do decreto 14.662/2004, que já avançava nas atribuições gerencialistas para a direção.

[2] A pesquisa conta também com uma análise das relações de gênero implicadas na feminização da docência e da gestão democrática. Nela e neste trabalho, optamos por utilizar o *feminino universal* (DINIZ, 2012) para nos referirmos às diretoras, uma vez que, em esfera nacional, a função é ocupada, majoritariamente, por mulheres (INEP, 2020).

[3] Conforme se observa na grande mídia. Exemplo disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52353804>