

TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL – UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 1985 A 2010

Neila Pedrotti Drabach
Instituto Federal Farroupilha
neila.drabach@iffarroupilha.edu.br

Maria Elizabete Londero Mousquer
Universidade Federal de Santa Maria
betemousquer@yahoo.com.br

Resumo

Neste artigo, analisa-se a trajetória da gestão democrática do ensino público estadual do Rio Grande do Sul desde os primeiros movimentos de normatização deste princípio educacional, na década de 1980, até o último governo concluído, em 2010. A metodologia baseou-se na pesquisa bibliográfica e análise documental, com vistas a investigar as diferentes concepções de gestão presentes nas políticas educacionais deste período. Evidencia-se que a norma de gestão democrática, embora assegurada em lei, tem se tornado espaço de diferentes interpretações e proposições a cada governo, sendo atravessada por mecanismos privados de gestão, apesar das resistências de movimentações sociais contrárias.

Palavras-chave: gestão democrática; governo; política educacional

INTRODUÇÃO

Tendo em vista as diferentes concepções e práticas que tem permeado o campo da gestão educacional, este artigo busca analisar a trajetória da gestão democrática na rede estadual de ensino público do Rio Grande do Sul, a partir das normatizações voltadas para este princípio educacional. O período analisado compreende o surgimento da primeira legislação referente à gestão democrática, em 1985, até 2010, término de mandato do governo.

Neste percurso, buscamos analisar as diferentes concepções que têm permeado os projetos e propostas de gestão democrática no âmbito governamental, como também os movimentos de resistência e disputas que permeiam a construção e consolidação deste princípio educacional. A partir de pesquisa bibliográfica e análise documental, buscou-se analisar as concepções de gestão presentes na política educacional de cada governo, as quais serão apresentadas no decorrer do presente texto.

As normatizações legais da Gestão Democrática na rede estadual do RS e as políticas governamentais

Falar da trajetória educacional no ensino público estadual do RS implica considerar o processo de correlação de forças do magistério, através das lideranças de seu sindicato – CPERS – e os governos estaduais em exercício. Na esteira do processo de luta pela democratização da sociedade que tencionava o fim da ditadura militar, o CPERS – herdeiro do pequeno Centro dos Professores Primários Estaduais surgido em 1945 - constituiu-se no maior sindicato de professores públicos do País, alcançando em seu cinquentenário a marca de 87.354 associados (CPERS, 2009a).

A entidade tem sua marca registrada nas lutas em defesa de seus direitos profissionais e na contenção das ameaças à educação gratuita e democrática (CPERS, 2009a). Um dos marcos das ações do CPERS foi a greve de 1979, registrada como a “primeira categoria do Estado e a segunda do país a entrar em greve após o golpe militar” (CPERS, 2009b, p. 10). A partir daí, muitas greves se sucederam, sendo que o histórico elaborado pela entidade denota um processo de avanços e retrocessos chegando a desestimular muitos dos professores.

A busca pela democratização da gestão escolar esteve presente na pauta da entidade desde a primeira greve. As primeiras conquistas foram deflagradas ainda na década de 1980, quando a solicitação de eleição de diretores para as escolas estaduais integrou-se ao Acordo/80 (acordo resultante a partir de nova greve em 1980) e constituiu-se uma Comissão Mista entre o CPERS e a Secretaria de Educação a fim de definir as normas. Das propostas e negociações desta Comissão resultou a aprovação da Lei 8.025/85, durante o governo de Jair Soares (PDS – 1983-1987), que definia as normas para a eleição de diretores, através de lista tríplice. Segundo constata Amaral (2006, p. 108), “Iniciou-se aí o processo de normatização da gestão democrática no Estado do Rio Grande do Sul, ainda que timidamente”, sendo um dos Estados pioneiros a deflagrar a democratização da gestão escolar.

Embora a lista tríplice já representasse avanço em relação à forma anterior de provimento ao cargo de Diretor – indicação política – a categoria de professores não desistiu de alcançar a conquista das eleições diretas. Com o processo da Constituinte Estadual em 1988 e 1989, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública mobilizou-se para a participação na elaboração da lei, em especial dos princípios a serem garantidos para o campo educacional, sendo que o CPERS foi uma das entidades mais atuantes no

fórum. Garantiu-se através desse processo a reiteração do princípio de Gestão Democrática instituído pela Constituição Federal e avançou-se ao normatizar, através do Artigo 213, a instituição dos Conselhos Escolares e a Eleição direta e uninominal para Diretores Escolares.

A partir deste dispositivo assegurado na Constituição Estadual, que apontava para a normatização a partir de Lei própria, em 1991 a eleição de diretores teve suas normas revistas com a Lei 9.233/91, passando a ser praticada via eleições diretas e uninominal através de chapas, o que significou maior abertura democrática às escolas. Além disso, instituiu-se a normatização dos Conselhos Escolares através da Lei 9.232/91, prescrevendo em seu Artigo 2º que “Os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora constituindo-se no órgão máximo de discussão ao nível de escola” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1991). A lei também define que os Conselhos Escolares devem ser compostos pelo Diretor, professores, alunos, pais e funcionários, compondo um conjunto de sujeitos representativos de cada um dos segmentos da escola. Ambas as leis foram aprovadas durante o Governo de Sinval Guazzelli (PMDB – 1990-1991).

A partir daí tal conquista que, gradativamente, deveria somar-se a outras, sofreu os entraves das políticas partidárias, que impuseram à democratização da gestão avanços e retrocessos a cada mudança de governo. Com o início do Governo de Alceu Colares (PDT – 1991-1994) elaborou-se uma alteração nas normas da eleição de diretores originando a Lei 9.263/1991, extinguindo-se a eleição por chapas, e antes mesmo de acontecer as eleições nas unidades escolares, que seriam no final do mesmo ano, o Governador arguiu inconstitucionalidade das Leis 9.233 e 9.263 e, embasando-se na Constituição Federal, transformou a escolha de diretores em indicação política (AMARAL, 2006).

A ação de inconstitucionalidade movida pelo governador apoia-se no inciso II do Artigo 37 da Constituição Federal, o qual normatiza: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988). Por entender que Diretor de Escola constitui-se em “cargo em comissão”, o governador reivindicava o direito constitucional do Chefe do Executivo em nomear as pessoas que ocuparão este cargo.

Este fato conduziu o governador a acionar a medida administrativa que impediu a realização das eleições e introduziu diretores indicados a partir de critérios técnicos e partidários, os quais ficaram conhecidos nos contextos escolares como “interventores”. A ação de inconstitucionalidade permaneceu em julgamento até 1999 e, apesar das manifestações contestatórias advindas do CPERS, obteve resultado favorável ao pedido, o que ocasionou a revogação do §1º do Artigo 213 da Constituição Estadual.

Conforme aponta Paro (2003), ao analisar as diversas ações de inconstitucionalidade movidas por chefes de governo à eleição de diretores, “esse argumento é muito cômodo porque permite a esses opositores se colocarem contra a medida ‘em nome da legalidade’, sem questionarem o seu mérito, procurando evitar, assim, o desgaste político diante da opinião pública.” (p. 62). O que se pode evidenciar sobre esta situação nos diversos Estados é que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade acionadas pelos governos não significam qualquer “apego à legalidade ou à democracia, mas o medo do controle democrático do Estado pela população que o sustenta, e o interesse em voltar a práticas de favorecimento dos aliados políticos, utilizando o Estado, que deveria ser público, em benefício de interesses de grupos particulares” (PARO, 2003, p. 72).

No entanto, as lutas do magistério, que conquistaram o apoio da sociedade, em especial da comunidade escolar, não cessaram, alcançando significativa conquista em 1995 com a promulgação da Lei de Gestão Democrática do Ensino Público – Lei n. 10.576/95, que normatiza a eleição de diretores, a composição e funções do Conselho Escolar, a autonomia pedagógica, financeira e administrativa. A retomada das eleições de diretores que fora contestada anteriormente pelo próprio Estado do RS prova que a inconstitucionalidade desta prática é antes de tudo uma questão de vontade política, pois mesmo estando o processo sob júdice, encontrou-se uma saída para retomar esta prática adotando o termo *indicar* ao invés de *eleger* ao normatizar a forma de escolha dos diretores através de eleições diretas.

No entanto, neste momento o governo em exercício no RS (Governo Britto – PMDB 1995-1998) encontrava-se em total sintonia com as políticas adotadas pelo governo federal e entra na esteira da Reforma do Estado assumindo os princípios neoliberais na esfera pública. No setor público, a Reforma do Estado implicou na privatização de empresas estatais, na adoção de medidas de gestão para redução dos gastos públicos, incentivos fiscais às empresas multinacionais, tendo em vista a busca pelo ajuste fiscal do Estado e o impulso para o desenvolvimento econômico a partir do

princípio neoliberal do livre mercado. Segundo Camini (2005) o Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1995-1998, “foi pioneiro na busca de financiamento para a implementação das reformas do Estado e no processo de privatização, tido como referência pelo Governo Federal” (p. 89).

No campo educacional as políticas de cunho neoliberal também se fizeram presentes, especialmente no momento de elaboração e aprovação da Lei de Gestão Democrática do Ensino Público. No momento de discussão do projeto de lei, duas propostas distintas disputaram a aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado, porém na forma de um único projeto – PL 410/95: uma delas oriunda do Grupo de Trabalho composto por organismos da sociedade civil e participantes do governo e outra que se constituía com base neste mesmo projeto, porém, acrescido de alguns pontos polêmicos por parte do poder executivo (MOUSQUER, 2003). Embora, sob sinais de protesto e resistência da parte do magistério e de alguns parlamentares da Assembléia Legislativa a segunda proposta acabou sendo aprovada.

Os pontos polêmicos, de acordo com a divulgação feita pelo sindicato dos professores, eram: realização de curso preparatório para os candidatos a diretor, premiação de escolas a partir da avaliação externa, mandato do diretor reduzido de três para dois anos, redução da carga horária do vice-diretor e municipalização do ensino (SINETA, set. 1995). Estes elementos vêm em sentido contrário ao processo de democratização, como no caso da introdução do curso preparatório para diretores, uma vez que restringe a autonomia das comunidades na escolha de seu representante e sobrepõe a capacidade técnica à capacidade política e ao conhecimento da realidade escolar como elementos necessários ao exercício da função de diretor escolar. Segundo análise de Azevedo (1995, p. 33), esta medida significa “uma cassação prévia do direito das comunidades para estabelecer critérios de legitimação de suas lideranças”.

Sobre este impasse, Mousquer (2003) chama a atenção para o fato de que “o processo de regulamentação dessa Lei coincide com a possibilidade de efetivação de diferentes políticas sob o manto da gestão democrática” (p. 153). A lógica da premiação por desempenho identifica-se claramente com o ideário neoliberal, ao responsabilizar os indivíduos por questões que não são inteiramente de seu domínio. Em certa medida constitui-se uma contradição a normatização da premiação por desempenho nas avaliações externas em uma Lei que pretende instaurar a democratização das escolas públicas e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento de práticas democráticas por seus sujeitos. Conforme aponta Freitas (2003), “todo processo de

avaliação/premiação é sempre um processo de caráter exclusivamente individual e competitivo, e, por que não dizer, punitivo e intimidatório” (p. 1111) e, nesse sentido, contrário à construção de uma escola democrática.

A regulamentação da remuneração por desempenho foi instituída pela Lei 11.125/98 que, dentre outras questões referentes ao Magistério Estadual, define o Prêmio de Produtividade Docente, que é regulamentado através do Programa de Avaliação da Produtividade Docente instituído pela Lei 11.126/98.

Esta normativa nos remete à situação contraditória em que se situa a busca pela qualidade do ensino a partir das políticas neoliberais. Enquanto nas décadas de 1960 e 1970 se criticava o pensamento tecnicista como entrave à qualidade da educação, entendida em um espectro mais amplo como qualidade social e formação humana, a década de 1990 superou contraditoriamente este discurso, reiterando a centralidade no conteúdo da escola e retomando a “ênfase excessiva do que acontece na sala de aula, em detrimento da escola como um todo” (FREITAS, 2003, p. 1096). Longe de ser um fato isolado da política educacional do RS, a adoção da lógica desempenho docente *versus* aprendizagem dos alunos, tem inspiração no setor privado e constituiu-se em uma “tendência global, preconizada pelas reformas educacionais, de incorporação dos principais mecanismos de gestão privada nas instituições públicas, inclusive as educacionais” (CASSETTARI, 2008, p. 02).

Além disso, seguindo as diretrizes neoliberais para o campo educacional, a referida Lei 11.126/98 normatiza o Programa Adote uma escola. De acordo com o Artigo 24 desta lei, “O Programa Adote um Escola objetiva a melhoria e a manutenção das escolas da rede de ensino estadual e o atendimento ao aluno carente, mediante a captação, junto à comunidade escolar, de prestação de serviços, de recursos financeiros e materiais.” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1998b).

Este programa evidencia claramente o afastamento do Estado na manutenção dos serviços sociais. Ao evocar para a “solidariedade” e “voluntarismo” da sociedade como valores morais “nobres” encobre-se a estratégia do Estado de transferência de suas funções para a sociedade. Como denunciam Frigotto e Ciavatta (2003) “as apelativas e sequenciais campanhas de ‘adote uma escola’, ‘amigos da escola’, ‘padrinhos da escola’ e, depois, do ‘voluntariado’ explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas.” (p. 115).

Ambas as Leis (11.125/98 e 11.126/98) foram revogadas com o início do Governo Olívio Dutra, em 1999 (PT – gestão 1999-2002). Os pontos polêmicos da Lei

de Gestão Democrática também foram revistos neste governo, obtendo-se no ano de 2001 a aprovação da Lei nº 11.695/2001, que se configura por mudanças na lei nº 10.576 de 1995. Embora tenha se constituído uma comissão mista, conforme relata Camini (2005), formada por representantes dos pais (ACPM – Federação), União Gaúcha de Estudantes (UGES), Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS/Sindicato), para elaboração do projeto de reformulação na Lei de Gestão Democrática, ainda em 1999, ao passar pela Assembléia Legislativa o projeto sofreu diversas emendas que partiram da base de oposição ao governo, descaracterizando o projeto, que teve de ser retirado de votação. A comissão elaborou novo projeto e a oposição interpôs um substitutivo, o qual, embora sob reprovação do executivo, foi sancionado pelo presidente da Assembléia em 12 de setembro de 2001.

Segundo análise de Camini (2005),

O resultado desse processo representou um passo atrás na democratização da gestão, uma vez que a lei aprovada suprimiu a eleição por chapas, permitiu a recondução sucessiva de mandatos, ensejando a perpetuidade do Diretor na função, manteve a avaliação externa do Sistema Estadual de Ensino, suprimiu o respeito à proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) dos votos para o segmento pais-alunos e 50% (cinquenta por cento) dos votos para o segmento Magistério-funcionários e introduziu o voto universal. (p. 141-142)

Em relação à gestão do Estado, o governo Olívio Dutra adotou como estratégia a democracia direta, através do Orçamento Participativo e, nesse sentido, substituiu a centralização administrativa em prol da “participação popular na formulação, controle e fiscalização na aplicação de recursos públicos do estado” (CAMINI, 2005, p. 94). Esta inflexão na forma de gestão do Estado em relação ao governo anterior repercutiu na política educacional, a qual, em consonância com a estratégia do orçamento participativo adotado em outras esferas do setor público, articulou-se em torno do movimento da “Constituinte Escolar – Construção da Escola Democrática e Popular” que se constituiu “em espaço de mobilização social, de incorporação dos sujeitos no processo de decisão para a definição dos princípios e diretrizes da educação pública do Rio Grande do Sul” (CAMINI, 2005, p. 94-95).

A proposta da Constituinte Escolar (CE) se traduzia como um movimento para a construção da democracia no campo educacional, através da “elaboração dos princípios e diretrizes que orientarão a construção de uma Escola Democrática e Popular e criar condições para sua implementação” (SEE, 1999, p. 05). Construídos os princípios e diretrizes da Escola Popular e Democrática, estes encaminhariam a construção dos

Projetos Políticos Pedagógicos das unidades escolares e as ações das Coordenadorias e da Secretaria de Educação na construção da política educacional. Para tanto, este movimento contou com a participação de educadores, pais, estudantes, funcionários, movimentos sociais populares, Instituições de Ensino Superior e Instituições do Poder Público, no intuito de que ambos exercessem sua condição de sujeitos no processo de definição dos rumos da educação e da escola pública.

A metodologia de desenvolvimento da CE priorizou os debates, estudos da realidade e socialização de experiências entre as escolas em âmbito regional, culminando com a realização de uma Conferência Estadual em que participaram 3.500 delegados de todo o Estado, ocorrida em agosto de 2000 (CAMINI, 2005). Este processo esteve orientado pela concepção dialética da construção do conhecimento, concebendo a realidade como uma totalidade e não mera soma de partes e, com vistas nisso, esteve pautado nos seguintes pressupostos: *Educação como direito de todos; Participação Popular; Dialogicidade; Radicalização da democracia e Utopia* (SEE, 2000).

O movimento da Constituinte Escolar foi um marco histórico na construção da democracia no sistema de ensino estadual do RS. A Lei de Gestão Democrática deixou, neste momento, de ser um elemento isolado no âmbito da escola e passou a migrar por todas as instâncias do sistema educacional do Estado. Conforme analisou Frigotto, na época,

A Constituinte Escolar é uma outra face de extraordinário valor ético-político e de democracia ativa, de orçamento e planejamento participativo. A Constituinte Escolar, que se propõe a democratização do acesso à escola e, sobretudo, à democratização do conhecimento e gestão, constitui-se num alargamento fecundo e extraordinário dessa inversão de relação Estado - Sociedade e da constituição efetiva de uma esfera pública democrática (FRIGOTTO, 1999 apud CAMINI, 2005, p. 119).

No entanto, como aponta a análise da própria Secretária de Educação deste período, Lúcia Camini (2005), apesar deste avanço, o desenvolvimento da Constituinte Escolar esteve intrincado em tensões, limites e contradições. Após o lançamento da Constituinte Escolar, com a participação do CPERS, a entidade decidiu em Assembleia Geral, em maio de 1999, condicionar a participação na Constituinte Escolar à definição de uma política salarial para a categoria, como forma de pressionar o governo.

Muitas foram as tratativas entre governo e CPERS, no entanto a proposta salarial do governo não agradava a entidade, chegando a culminar em uma greve, em março de

2000. Após 22 dias de greve, a categoria e o governo chegaram a um acordo: o reajuste salarial de 14,9%, a ser revertido para o quadro do Magistério em parcelas até o final daquele ano (CAMINI, 2005).

Apesar disso, segundo estimativas, um contingente de 60% dos professores participou das etapas da CE. No entanto, este fato desencadeou outros entraves ao andamento deste processo. A oposição do governo, tanto na Assembléia quanto no seio da sociedade (em especial o Grupo RBS), embarcou na decisão do CPERS, passando a apoiar a categoria e dificultando as ações do governo em relação à CE, ao restringir o financiamento de suas ações e disseminar frente à opinião pública uma imagem de autoritarismo e intransigência do governo.

Em que pese os argumentos do CPERS em prol sua reivindicação salarial, seu posicionamento frente à proposta da CE contradiz sua luta histórica pela democratização da educação. Uma de suas principais críticas em relação à atuação dos governos no campo educacional era a ausência de espaços para participação da sociedade nas decisões e proposições de políticas educacionais. A CE representava este espaço, no entanto, fora obstruído em função da estratégia utilizada pela entidade ao negociar a política salarial da categoria.

No quadriênio seguinte, assume o governo do Estado do RS o governador Germano Rigotto (PMDB – gestão 2003-2006) e as estratégias democráticas no âmbito da gestão pública são represadas tendo em vista a adoção da lógica gerencial no setor público, ancorada no estabelecimento de metas, avaliação e gratificação (AMARAL, 2009). Substituiu-se o planejamento participativo por um planejamento pautado em técnicas e processos gerenciais identificados com a “eficiência” do mercado. Esta lógica incidiu no campo educacional através da criação da Lei 12.237/2005 que normatizava, dentre outros elementos, os contratos de gestão entre a Secretaria Estadual de Educação e as escolas, a fim de firmar metas a serem cumpridas, sendo que as instituições que apresentassem dados positivos receberiam bônus financeiro como premiação. Nas palavras do Secretário de Educação deste período, o contrato de gestão constitui-se em “instrumento administrativo e gerencial há muito tempo utilizado por empresas nas esferas pública e privada com o propósito de aumentar a eficiência e a eficácia na utilização dos orçamentos financeiros existentes” (FORTUNATI, 2007, p. 35). Esta prática foi desenvolvida na forma de projeto-piloto em duas Coordenadorias Regionais de Educação, a partir da livre adesão por parte das escolas, não tendo sido levado

adiante em função das reivindicações do CPERS/Sindicato, que a relacionava com o ideário neoliberal, o que inviabiliza a democratização da gestão.

Neste aspecto, pode-se visualizar a convivência de diferentes pressupostos e objetivos atuando no campo da gestão democrática. Coerente com o princípio neoliberal de que a lógica de gestão do mercado consegue atingir maiores graus de eficiência, os contratos de gestão passam a inserir na gestão da educação a lógica do quase-mercado (DALE, 1994), contribuindo para a generalização dos procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo. Esta prática de gestão surge da alternativa encontrada para a superação da dicotomia “gestão ‘estatal-centralizada-burocrática-ineficiente’ de um lado, ‘mercado-concorrencial-perfeito’ de outro”, introduzindo “concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas” (OLIVEIRA; SOUZA, 2003, p. 876). Além disso, a meritocracia inserida através da premiação às instituições que obtiverem êxito no alcance das metas reforça a individualização e a responsabilização da escola pelos seus resultados, desconsiderando a totalidade dos fatores que interferem no processo educativo.

A trajetória da Gestão Democrática do Ensino Público Estadual do RS, após este histórico de avanços e impasses decorridos de diferentes motivações, mas em especial das ações dos governos neste campo, viveu mais um episódio de disputas a partir do acirramento das práticas de “modernização da gestão” introduzidas pelo governo Yeda Crusius (2007-2010). O movimento de introdução de práticas de gestão inspiradas no setor privado, ensaiadas nos governos Britto e Rigotto, vem à tona novamente neste governo, através do objetivo de introdução de mecanismos privados de gestão e financiamento da educação, através das parcerias firmadas com entidades privadas e mudanças no padrão de gestão da educação.

Desde o Plano de Governo, a proposta era construir um “novo jeito de governar” (PLANO DE GOVERNO, 2006, p. 02). Dentre os problemas apontados em relação ao Estado no plano de governo estava a “crise das finanças do Estado e o atraso na adoção de práticas mais modernas na gestão pública” (p. 02), evidenciando que a mudança na gestão do Estado encontrava-se dentre as prioridades do governo.

No entanto, as ações do “novo jeito de governar” na esfera estatal, traduziram-se no velho “choque de gestão” já praticado pelos governos peessedebistas de São Paulo (Geraldo Alckmin – 2003-2006 e José Serra – 2007-2010) e de Minas Gerais (Aécio Neves – 2003-2010), que tem seus efeitos conhecidos principalmente pelos usuários dos serviços públicos e pelos servidores públicos, pois o objetivo último do “choque de

gestão”, o “déficit zero”, apóia-se na redução dos gastos na área social. Prova disso, foi o imediato corte de 30% das despesas de custeio de cada Secretaria, inclusive da educação.

Tendo em vista que a qualidade da gestão escolar representa, nesse contexto, “fazer mais com menos”, uma das primeiras ações da SEE foi adotar medidas de redução de custos, como por exemplo: redução de 30% nas verbas de autonomia escolar, por um período de 3 meses, como decorrência da estratégia de gestão do governo para reduzir o déficit do Estado; a enturmação: fusão de turmas pequenas com vistas a suprir a falta de professores nas escolas da rede; diminuição do número de professores concursados, através da não reposição das aposentadorias ou exonerações.

A divergência do CPERS em relação à política proposta pela SEE, acirrou ainda mais com o anúncio das medidas previstas para a educação a partir do “Programa Estruturante Boa Escola para Todos”, chegando a culminar com o afastamento da Secretária Mariza Abreu, em setembro de 2009, sendo substituída pelo Professor Ervino Deon, que já fazia parte do quadro da SEE. A política educacional de maior impacto na gestão foi a proposta de reforma na legislação educacional, incluindo a mudança no Plano de Carreira do Magistério e alterações na Lei de Gestão Democrática, que fazem parte das ações de um dos projetos do Programa Estruturante, o Projeto “Professor Nota 10 – Valorização do Magistério”.

Desde o início do governo, as ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual da Educação foram marcadas pela apresentação de um planejamento construído em gabinetes sem a participação do magistério e da sociedade como um todo, como foi o caso do Programa Estruturante Boa Escola para Todos. As ações previstas nesse projeto envolviam a mudança na legislação educacional. A SEE, em consonância com o projeto educacional do empresariado gaúcho, elaborou duas propostas de mudança: uma para o Plano de Carreira do Magistério e outra para a Gestão Escolar. As duas propostas encontravam-se interligadas, visto que ambas tinham como foco a mudança do padrão de gestão: de processos para resultados.

O problema da educação do RS, segundo Marisa Abreu, era um problema de gestão, visto que o RS, frente aos Estados da Região Sul (Santa Catarina – SC e Paraná – PR) e um Estado da Região Sudeste, Minas Gerais (MG), tem um valor aluno no FUNDEB maior do que nestes três Estados (PR, SC e MG) e salário de professores maior que SC e MG (menor que o PR). No entanto, dentre os quatro Estados era o que apresentava menor IDEB. Isso significava, segundo Mariza Abreu,

[...] que nós temos fundamentalmente um problema de gestão da educação no RS, e que não é melhorando o dinheiro que nós vamos melhorar os nossos níveis de educação. A gente tem dito sempre, e isso vale para o Brasil e para o RS: mais recursos e mais salários são condições necessárias, mas não são condições suficientes. Se a gente colocar dinheiro num tonel furado não vai resolver. A gente tem que aumentar sim a destinação de recursos para a educação pública no Brasil e no RS; a gente precisa sim melhorar os níveis de formação do magistério brasileiro e gaúcho, mas não com o padrão de gestão que a gente tem (ABREU, 2009).

Tendo em vista a apontada ineficiência do padrão de gestão vigente na educação, a alternativa apontada assume os mecanismos de gestão da esfera privada, que eram reconhecidos como capazes de responder às necessidade de melhoria dos índices educacionais e ao mesmo tempo não aumentar os gastos do Estado, inserindo na legislação educacional a lógica do mercado, formando o quase-mercado em educação (DALE, 1994). O objetivo deste novo padrão de gestão, a ser implantado através da revisão da legislação educacional, era interligar a valorização dos professores e gestão escolar à melhoria dos resultados educacionais, leia-se: aumento dos índices de aprendizagem (IDEB).

Com relação ao Plano de Carreira do Magistério, os mecanismos de gestão propostos eram a avaliação individual de conhecimentos para a promoção na carreira e a remuneração variável pelo desempenho coletivo da escola (indicadores: fluxo escolar e níveis de aprendizagem aferidos pelo SAERS) para pagamento de 14º salário por mérito, de acordo com o alcance das metas do contrato de gestão entre escolas e SEE (SEE, 2009a).

Dentre as medidas adotadas para o redimensionamento no foco da gestão, estava a mudança na Lei de Gestão Democrática em vigor na rede estadual (Lei nº 11.695/2001). As alterações diziam respeito a: alteração na composição das eleições para a escolha de diretor; exigência de certificação em gestão escolar para os candidatos à direção; contratos de gestão entre direção eleita e SEE, com metas e resultados educacionais a serem alcançados, sendo que resultados positivos reverterão em bônus (meritocracia) para a escola (14º salário).

Estas mudanças na forma de eleição de Diretores decorriam do fato de que, segundo a secretária à época, os Diretores, ao serem eleitos pelo voto universal, “ficam donos do poder”, “só podem ser destituídos por sindicância” e “o governo perdeu o controle” (ABREU, 2009). Neste sentido, a introdução do contrato de gestão, já vivenciado de forma experimental no governo Rigotto, retira este poder do diretor ao

delimitar as suas ações à perseguição das metas, já que estas são o caminho para a remuneração variável por desempenho e também determinantes para sua continuidade no cargo, pois “o diretor, depois de 1, 2 anos, como é em Nova York, se não cumpre as metas: novo processo eleitoral” (ABREU, 2009). De outro lado, a certificação em gestão escolar, como já foi proposta em governo anterior (Governo Britto), já cumpre o papel de selecionar candidatos que se identificam com a proposta deste padrão de gestão, não abrindo espaços para contestações.

No mesmo sentido de controle sobre a gestão escolar, estava a proposição de mudança na eleição e atribuições do Conselho Escolar. Em relação à eleição, a proposta voltava-se à diminuição do número de membros do Conselho e o aumento da idade mínima para votar. Quanto às atribuições do conselho, propunha-se restringir sua atuação deliberativa no campo pedagógico.

Outro aspecto da mudança no padrão de gestão escolar dizia respeito à autonomia escolar, que sofreu alterações em função da implantação de referencial curricular padrão¹ e da possibilidade de participação da direção na escolha do quadro de pessoal. Abaixo o comparativo da legislação vigente e a proposição da SEE.

Apesar de as mudanças propostas na legislação educacional não terem sido levadas a cabo, em virtude das pressões do CEPERS e partidos contrários ao governo, frente à aprovação desta legislação na Câmara dos Deputados e do término do governo no final de 2010, os princípios e práticas de gestão da educação defendidas pela Secretaria de Educação do período, adentraram nos espaços escolares através das parcerias firmadas com instituições privadas no campo da educação. Estas parcerias visavam inserir mecanismos de gestão privada nos espaços escolares com vistas a atingir melhorias nos índices de aprendizagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os primeiros escritos teóricos datados da década de 1930, o campo da administração escolar no Brasil esteve entrelaçado às concepções teóricas da administração capitalista (DRABACH, 2009). Hoje, embora, haja uma movimentação de ruptura com esta lógica, a partir das lutas sociais da década de 1980, percebe-se que muitas das estratégias de gestão, envoltas sob o manto “democrático”, que visam à

melhoria da qualidade do ensino encontram-se travestidos pela lógica capitalista que tem como intuito aumentar a eficiência do Estado com redução dos gastos sociais.

Pode-se constatar, nesta trajetória da gestão democrática na rede estadual de ensino do RS, que a educação fica à mercê das concepções e projetos dos partidos políticos que estão à frente do governo. A cada mudança de gestão, novas concepções revestem as práticas políticas, redimensionando o foco das políticas educacionais. A gestão educacional e escolar, sendo o espaço por excelência destas mudanças, acaba por assumir novos significados, que resultam em diferentes funções, muitas vezes antagônicas. Esta situação aponta para o fato de que a norma de gestão democrática, assegurada em lei, tem se tornado espaço de diferentes interpretações e proposições e vem sendo atravessada por mecanismos privados de gestão, embora interpelado por movimentações sociais contrárias.

Diante deste cenário paradoxal para a democracia e a gestão democrática, a educação no RS, apesar de situar-se na vanguarda do processo de democratização da gestão escolar, hoje apresenta uma realidade bem diferenciada a partir do avanço das práticas gerenciais de gestão no setor público. Por meio da análise da trajetória de gestão democrática nos diferentes governos, podem-se constatar as tentativas de inserção da lógica de gestão privada, muitas vezes tendo sido repelidas pela força do Sindicato do Magistério Gaúcho – CPERS – outras vezes pela descontinuidade destas práticas na mudança de governo.

A Gestão Democrática do ensino público estadual encontra-se assim em uma porta giratória: ora é tomada como princípio para as políticas educacionais da rede, ora é repellido, seja em nome de práticas patrimoniais de governo, seja em prol de medidas de gestão mais eficientes do ponto de vista econômico.

¹ O referencial curricular para o ensino estadual, que fez parte das ações do Projeto Professor Nota 10, sob a denominação de “Lições do Rio Grande”, foi construído e lançado para as escolas em 2009 e implementado no currículo escolar no ano de 2010. No que se refere à autonomia pedagógica, a partir destes referenciais, esta “[...] fica restrita a escolha de como ensinar, mas não sobre o quê ensinar. Consiste na autonomia didático-metodológica de cada professor e não mais no direito de escolher o que será ensinado. As instituições devem ensinar os conteúdos mínimos adaptados às peculiaridades regionais e locais de cada comunidade escolar” (SITE SEE, Publicação: 12/03/2010).

REFERÊNCIAS

ABREU, M. **Gestão da Educação do RS: desafios e reformas.** Palestra proferida no evento Tá Na Mesa, promovido pela Federasul. 2009 [transcrição de áudio]

AMARAL, J. C. S. R. do. **A Trajetória da Gestão Democrática da Educação na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul**. 2006, 171f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

AZEVEDO, José Clóvis de. Educação e neoliberalismo. **Paixão de Aprender**, Porto Alegre, n. 9, p. 26-39, dez/1995.

BRASIL. Constituição, 1988.

CAMINI, L. **A política educacional no Governo Olívio Dutra (1999-2002):** movimentos, relações, contradições e avanços. 2005, 261f. Dissertação (de Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

CASSETTARI, N. Pagamento por Performance na Educação Básica. In: **31ª Reunião Anual da ANPED**, v. 1. p. 01-15, Caxambu, 2008.

CPERS. **Breve História do Cpers-Sindicato e Lutas da Categoria**. Disponível em: <www.cpers.org.br> Acesso em: 02 nov. 2009b.

CPERS. **Introdução**. Disponível em: <www.cpers.org.br> Acesso em: 02 nov. 2009a.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade & Culturas**, nº 2, pp. 109-139, 1994.

DRABACH, N. P. **Primeiros Escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos Escritos sobre Gestão Escolar: mudanças e continuidades**. 2009, 81f. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Lei 9.232, de 13 de fevereiro de 1991.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001. Altera a Lei n. 10.576/95 sobre Gestão Democrática do Ensino Público.

ESTADO DO 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, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 213 da Constituição Estadual e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual, 1989.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei 11.125, de 09 de fevereiro de 1998a.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei 11.126, de 09 de fevereiro de 1998b.

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.

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.

FORTUNATI, J. **Gestão da Educação Pública: caminhos e desafios**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FREITAS, H. C. L. de. Certificação Docente e Formação do Educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1095-1124, dezembro 2003.

FRIGOTTO, G.; M., CIAVATTA. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

MOUSQUER, M. E. L. **Paradoxos da Democracia: um estudo sobre normatividade e possibilidade no campo da gestão democrática do ensino público**. 2003, 246f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. L. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n.84, p.873-895, set. 2003.

PARO, V. H. Legalidade e constitucionalidade da eleição de diretores. In: PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. rev. São Paulo: Xamã, 2003. p. 62-72.

PLANO DE GOVERNO. **Coligação Rio Grande Afirmativo 2006**. Governadora: Yeda Crusius, Vice: Paulo Feijó – PSDB 45. [eleições estaduais 2006].

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Por que nova carreira para o magistério?** Porto Alegre: Secretaria Estadual de Educação, 2009a. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br/>> Acesso em: 10 jun. 2009. [Apresentação em ppt.]

SINETA. **Jornal dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, set. 1995.