

CARMEM LÚCIA ALBRECHT DA SILVEIRA

**PROBLEMATIZANDO
AS DIFERENTES FORMAS DE PROVIMENTO
DA GESTÃO ESCOLAR
NOS MUNICÍPIOS SUL-RIO-GRANDENSES**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo. Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Passo Fundo
2015

Para meus pais, Arnaldo e Walda.

Para meus filhos, Julian e Louise, e para meu marido, Paulo Roberto,
pelo apoio, confiança e incentivo dedicados a mim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir que percorresse as veredas do Mestrado em Educação pela Universidade de Passo Fundo, desvelando e construindo conhecimento, diante do apoio de pessoas, profissionais e de instituições extremamente valiosas.

Ao apoio institucional e financeiro da CAPES/MEC/INEP destinado ao Projeto de Pesquisa Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática – Núcleo em Rede, submetido ao Observatório de Educação Edital Nº 038/2010/CAPES da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, oportunizando-me o auxílio, primeiro como bolsista da Educação Básica e depois, como aluna do Programa de Pós-Graduação, cursando o Mestrado em Educação da Universidade de Passo Fundo.

Ao apoio institucional do programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo e da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS.

À professora Dr^a. Flávia Obino Corrêa Werle, pelo empenho na orientação incansável para a consolidação da pesquisa dos Indicadores de Qualidade da Educação relacionados à gestão e qualidade da educação pública do Rio Grande do Sul e do Brasil.

À professora Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, pela coordenação do Subprojeto Gestão e Qualidade da Educação: um Diálogo Possível, cujo eixo temático trata da Educação Básica. Também, pela sabedoria, sensibilidade e orientação nos momentos mais preciosos, e por ter acreditado e investido na consolidação do trabalho desta investigação.

Ao professor Dr. Altair Alberto Fávero, pelas constantes e consideráveis orientações, empenhando-se pela pesquisa quanto à qualificação da educação através da formação docente, e pelas colaborações registradas nas bancas de qualificação e de defesa deste trabalho.

À equipe diretiva da Escola Municipal de Ensino Fundamental Presidente João Goulart, em especial, à diretora Monalise Cappellari, pelo apoio e pela compreensão. Aos professores da escola e demais integrantes da comunidade escolar, aos quais sou eternamente grata.

A todos os municípios do Rio Grande do Sul, que prontamente se associaram à pesquisa, prestando as informações necessárias ao desenvolvimento da investigação. Sem esta oportuna participação, o trabalho não teria a solidez conquistada.

Agradeço, em especial, a minha família e carinhosamente a minha cunhada Ely (Lica), pelo amor e torcida incondicional, pela fé e apoio nas horas de extrema dificuldade. Isto fez toda a diferença!

Agradeço, por consolidar um sonho!

“**D**eterminação coragem e autoconfiança
São fatores decisivos para o sucesso.
Se estivermos possuídos por uma inabalável determinação, conseguiremos superá-los.
Independentemente das circunstâncias,
Devemos ser sempre humildes, recatados e despidos de orgulho”.

Dalai Lama

“**O** sucesso nasce do querer, da determinação e persistência
em se chegar a um objetivo.
Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos,
No mínimo fará coisas admiráveis”.

José de Alencar

“Mesmo desacreditado e ignorado por todos, não posso desistir,
Pois para mim, vencer é nunca desistir”.

Albert Einstein

“**E**xistem homens que lutam um dia e são bons.
Existem outros que lutam um ano e são melhores.
Existem aqueles que lutam muitos anos e são muito bons.
Porém, existem os que lutam toda a vida.
Estes são os imprescindíveis”.

Bertolt Brecht

RESUMO

A dissertação tematiza a gestão das escolas públicas vinculadas às redes municipais de ensino do Rio Grande do Sul. O problema da pesquisa focaliza as diferentes formas de provimento ao cargo de diretor/gestor escolar, objetivando identificar aspectos que possam subsidiar o debate sobre a gestão democrática do ensino público. Metodologicamente, a pesquisa foi estruturada a partir de uma pesquisa documental (legislações e sites de prefeituras municipais e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul) e por uma pesquisa de campo. Dos 497 municípios sul-rio-grandenses foi possível coletar informações de 158 municípios referentes às diferentes formas de provimento: a) eleição direta; b) indicação do executivo local; c) concurso público; e d) forma mista (combinação de duas ou mais formas). O desvelamento das nuances da gestão escolar deu-se pelo acondicionamento dos resultados em acordo com a organização estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em Mesorregiões e Microrregiões, e pelo porte de cada município, facilitando o entrecruzamento dos indicadores evidenciados. O estudo poderá subsidiar outras discussões sobre as diferentes formas de provimento adotadas pelos distintos municípios sul-rio-grandenses (de diferentes tamanhos e localizações geográficas), uma vez que as repercussões perceptíveis dessas formas de provimento (judicialização do assunto) oferecem constatações para o debate relacionado à democratização da gestão escolar. Considera-se fundamental que persevere e se preserve a democracia como sinalizadora da gestão democrática na educação e que, diante das arestas e fendas, encontrem-se formas de que esse modelo perdure para o futuro.

Palavras-chave: Gestão escolar. Gestão democrática. Diretor/Gestor. Ensino municipal.

ABSTRACT

The dissertation studies the management of public schools linked to municipal educational system of Rio Grande do Sul . The problem of research focuses on the different ways of filling the post of director / school manager in order to identify aspects that can support the debate on the democratic management of public education. Methodologically, the research was structured from a documentary research (laws and sites of municipal governments and the Court of Justice of Rio Grande do Sul) and a field research. From the 497 cities of Rio Grande do Sul was possible to collect information from 158 cities for the different forms of provision: a) direct election; b) indication from the local executive; c) public tender; d) mixed form (combination of two or more types). The unveiling of the nuances of school management was given by the packaging results in accordance with the organization established by the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE in Meso and Micro-regions, and the size of each city, facilitating the intersection of indicators highlighted. The study may help other discussions about the different forms of provision adopted by several cities of Rio Grande do Sul (with different sizes and geographic locations); since the noticeable effects of these forms of provision (the subject legalization) provide findings for the related debate to democratization of school management. It is considered essential to persevere and preserve democracy as signaling democratic management in education and that, on the edges and crevices, meet forms that this model will last for the future.

Keywords: School management. Democratic management. Director / Manager. Municipal education.

RESUMEN

La disertación tematiza la gestión de las escuelas públicas vinculadas a las redes municipales de enseñanza de Rio Grande del Sur. El problema de la encuesta focaliza las diferentes formas de proveimiento al cargo de director/gestor de escuela, objetivando identificar aspectos que puedan subsidiar el debate sobre la gestión democrática de la enseñanza pública. Metodológicamente, la encuesta fue estructurada a partir de una encuesta documental (legislación y sitios de ayuntamientos municipales y del Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande del Sur) y por una encuesta de campo. De los 497 municipios sur riograndenses fue posible coleccionar informaciones de 158 municipios referentes a las diferentes formas de proveimiento: a) elección directa; b) indicación del ejecutivo local; c) concurso público; y d) forma mista (combinación de dos o más formas). El desvelamiento de las nances de la gestión escolar se dio por el acondicionamiento de los resultados en acuerdo con la organización establecida por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE en Meso regiones y Microrregiones, y por el porte de cada municipio, facilitando el entrecruzamiento de los indicadores evidenciados. El estudio podrá subsidiar otras discusiones sobre las diferentes formas de proveimiento adoptadas por los distintos municipios sur riograndenses (de diferentes tamaños y localizaciones geográficas), una vez que las repercusiones perceptibles de esas formas de proveimiento (judicialización del asunto) ofrecen constataciones para el debate relacionado a la democratización de la gestión escolar. Se considera fundamental que persevere y se preserve la democracia como señalizadora de la gestión democrática en la educación y que, delante de las aristas y fendas, se encuentren formas de que ese modelo perdure para el futuro.

Palabras clave: Gestión escolar. Gestión democrática. Director/Gestor. Enseñanza municipal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Gráfico com a representação dos municípios associados à pesquisa.....	21
Figura 2 Mapa identificando as microrregiões do Rio Grande do Sul	54
Figura 3 Mapa das Mesorregiões-RS com percentual dos municípios associados à pesquisa..	55
Figura 4 Gráfico apresentando o percentual de municípios associados à pesquisa por porte..	63
Figura 5 Gráfico indicando o provimento ao cargo de diretor/gestor no Estado	65
Figura 6 Gráfico por porte dos municípios associados – Mes. Noroeste Rio-Grandense	66
Figura 7 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	67
Figura 8 Gráfico por porte dos municípios associados na Mes. Metropolitana de Porto Alegre	68
Figura 9 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	69
Figura 10 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Centro Oriental Rio-Grandense	70
Figura 11 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	70
Figura 12 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Nordeste Rio-Grandense	71
Figura 13 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	71
Figura 14 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Centro Ocidental Rio-Grandense	72
Figura 15 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	73
Figura 16 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Sudoeste Rio-Grandense	74
Figura 17 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	74
Figura 18 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Sudeste Rio-Grandense	75
Figura 19 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião.....	76
Figura 20 Gráfico judicialização da gestão escolar municipal sul-rio-grandense	79
Figura 21 Gráfico de judicialização da gestão escolar nas mesorregiões.....	80
Figura 22 Gráfico de provimento por eleição entre o porte dos municípios das Mesorregiões	94

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Justificando a motivação do estudo	12
1.2	Descrição metodológica	19
1.2.1	Contribuições reveladas pelos municípios associados	21
1.3	Estrutura do trabalho	27
2	A GESTÃO EDUCACIONAL PELOS REFLEXOS DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	29
2.1	A reestruturação da gestão da educação.....	29
2.2	O delineamento teórico da democracia	35
2.3.	Formas de provimento do diretor escolar	42
3	O CONTEXTO DA GESTÃO ESCOLAR NO CENÁRIO DOS MUNICÍPIOS RIO-GRANDENSES	50
3.1	Delimitando a gestão municipal no espaço do Rio Grande do Sul	51
3.2	Situando o provimento da gestão escolar nas Mesorregiões Rio-Grandenses	63
3.2.1	Mesorregião Noroeste Rio-Grandense	66
3.2.2	Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre	67
3.2.3	Mesorregião Centro Oriental Rio-Grandense	69
3.2.4	Mesorregião Nordeste Rio-Grandense	71
3.2.5	Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense	72
3.2.6	Mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense	73
3.2.7	Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense	75
3.3	A judicialização do provimento dos diretores escolares nos municípios do Rio Grande do Sul	77
4.	A CORRELAÇÃO DE FORÇAS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INTERVENTORAS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR	84

4.1. O percurso da democratização da gestão escolar no Rio Grande do Sul.....	84
4.2. Encaminhando o debate da gestão escolar municipal rio-grandense	93
4.3. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos municípios no Rio Grande do Sul.	100
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	120
FONTES DOCUMENTAIS.....	126

1 INTRODUÇÃO

A era internacionalizada, mundializada, globalizada, multinacionalizada, totalizada ou das sociedades integralizadas pelo mercado capitalista (neoliberalismo) – como queira a definição apropriada – tem nos sistemas educacionais - estrategicamente na escola – o âmago do progresso social através da formação e preparação das demandas humanas, situadas nos contextos comunitários das instituições educacionais. Fixa na gestão escolar a lógica do exercício da administração do trabalho educativo e do manejo no provimento do diretor/gestor escolar.

O comprometimento do diretor escolar com a gestão voltada a qualificar a educação tem motivado o interesse da sociedade brasileira como um todo – pesquisadores, políticos, governos, agências financiadoras, etc. Volta-se sobre a figura do diretor o compromisso com a motivação de melhores desempenhos e resultados que denotem a qualidade da instituição que preside.

1.1 Justificando a motivação do estudo

Historicamente, o papel do diretor remete à primeira organização de educação brasileira, cuja tese administrativa e pedagógica baseara-se no Plano de Estudos da Companhia de Jesus – *Ratio Studiorum* - com registro divulgado em 1559. Tal documento orientou a organização e administração da escola, os currículos e métodos a serem utilizados pelos professores – jesuítas – para o ensino e, as atribuições da autoridade soberana – reitor – ao qual estava outorgado o controle, o andamento das atividades pelo doutrinamento cristão, diante do qual todos se subordinavam.

O *Ratio Studiorum* fora pensado para ordenar as instituições de ensino de uma única maneira, com vistas a permitir uma formação uniforme a todos que frequentassem os colégios da Ordem Jesuítica em qualquer parte do mundo. No entanto, exceções se fizeram necessárias, principalmente no Brasil, para que as maiores diversidades fossem minimamente respeitadas. [...] O *Ratio* é um detalhado manual com a indicação da responsabilidade, do desempenho, da subordinação e do relacionamento entre os membros da hierarquia, entre os professores e os alunos, e é também um manual de organização e administração escolar (ANANIAS; FONSECA; SECO, 2006, p. 56).

Em razão de Portugal homologar medidas, determinadas pelo primeiro ministro - Marquês de Pombal - para que a nação obtivesse condições de concorrer com outras nações estrangeiras, a Companhia de Jesus foi banida do país português e de suas colônias. Marquês de Pombal projetou a estruturação da escola para favorecer o progresso do Estado. O regulamento – Alvará Régio instituído em 1759 - ordenou nova disposição da educação que, entre outras providências, estabelece o cargo de Diretor Geral de Estudos, tendo entre suas atribuições controlar e fiscalizar a aplicação do ensino.

[...] o Alvará Régio de 28 de junho de 1759 teve como significado central a tentativa de manter a continuidade de um trabalho pedagógico interrompido pela expulsão dos jesuítas. A educação jesuítica não mais convinha aos interesses comerciais defendidos por Pombal, nem aos seus ideais de modernizar Portugal, que se estendiam também às suas colônias; ou seja, se as escolas da Companhia de Jesus tinham por objetivo servir aos interesses da fé, Pombal pensou em organizar a escola para servir aos interesses do Estado. [...] o Diretor Geral dos Estudos era responsável pelos concursos de provimento de professores régios, pela concessão de licenças para o magistério público ou privado e pela designação de comissários para o levantamento sobre o estado das escolas e professores, tentando controlar e fiscalizar o ensino ministrado. [...] A ingerência do Estado na educação começa a ganhar vulto a partir deste período, pelo menos no que diz respeito ao controle e gestão administrativa do sistema escolar. (ANANIAS; FONSECA; SECO, 2006, p. 68).

Ao longo do transcurso administrativo do sistema educacional brasileiro, evidencia-se a presença do diretor – *directhor* – pela necessidade de ter nas instituições a figura efetiva para organizar, coordenar e fiscalizar o ensino, em acordo com as atribuições educacionais estabelecidas por cada época. Ao diretor, estava instituída a incumbência de governar a instituição – escola – e atuar na representação do poder do governo do Estado. A instituição escolar alterou sua constituição e com ela a constituição das atribuições do diretor.

O diretor escolar representa o cargo que surge com a função de coordenar as atividades dos grupos escolares – organização formal disciplinada por regramentos -, legitimado burocraticamente pela aristocracia patrimonialista – reconfigurando-se na história política integrada à construção da sociedade brasileira – e, imbuído em dirigir/administrar – organizado e organizando-se – em conformidade com as competências e atribuições da gestão¹ educacional: comunicação, envolvimento, coletividade, diálogo, política, entre outras.

1 Conforme Cury (1997, p. 201) gestão vem de *gestio*, que por sua vez vem de *gerere*, que significa trazer em si, produzir. Compreende-se claramente que a gestão não é só o ato de administrar um bem fora de si, mas é algo que se traz para si, porque nele está contido. O conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia. O termo gestão abordado como atividade administrativa tem origem do latim: *gero, gestum, gerere* e de significado: chamar para si, executar, gerar.

Compreende-se, por consequência, que a gestão - desempenhada inerentemente pelas funções do diretor, fixa-se na execução do processo político – administrativo/pedagógico - reconhecido pelo poder operante a que está submetido diante do cargo e perante o contexto social. A política institucional - enquanto processo - incorpora-se como instrumento mobilizador da gestão escolar na figura do diretor que, por sua vez, torna-se o coordenador da gestão como processo político evidenciado na representação do Estado e da comunidade escolar. Paro (2010, p. 770) conceitua o diretor escolar como

[...] o encarregado da administração escolar, ao zelar pela adequação de meios a fins – pela atenção ao trabalho e pela coordenação do esforço humano coletivo -, mas também aquele que ocupa o mais alto posto na hierarquia escolar, com a responsabilidade por seu bom funcionamento. [...] concentra um poder que lhe cabe como funcionário do Estado, que espera dele cumprimento de condutas administrativas nem sempre coerentes com objetivos autenticamente educativos.

Segundo Ferreira e Souza (2009), implicam à gestão escolar os procedimentos condutores de “realização das finalidades, princípios, diretrizes e objetivos educacionais”, concretizando as funções escolares - primados pela qualidade social – e, consideradas as disparidades, democratizando e construindo saberes, realizando práticas de integração e participação dos indivíduos, fomentando a criticidade e capacidade de atuação na conversão dos contextos socioculturais e fomentando a formação progressiva. Os autores definem a gestão escolar (id. p. 26) como

[...] área da atuação profissional na educação destinada a realizar o planejamento, a organização, a liderança, a orientação, a mediação, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos processos necessários à efetividade das ações educacionais orientadas para a promoção da aprendizagem e formação dos alunos. [...] gerir a dinâmica cultural da escola, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas para a implementação de seu projeto político pedagógico.

Antecipado pela justificativa toma-se como objetivo de investigação a *gestão* das instituições escolares da educação básica pública dos municípios do Rio Grande do Sul, onde se contempla a pesquisa, concebendo o diretor/gestor apoderado por certa centralidade administrativa no que diz respeito à democratização da gestão escolar.

O teor da investigação vincula-se ao Subprojeto Gestão e Qualidade da Educação: um Diálogo Possível, cujo eixo temático trata da Educação Básica, e que está subordinado ao Projeto de Pesquisa Indicador de Qualidade e Gestão Democrático – Núcleo em Rede -

submetido ao Observatório de Educação Edital N° 038/2010/CAPES da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, o qual discute “políticas educacionais de avaliação na inter-relação com as demais dimensões da educação, onde qualidade e gestão” são aspectos preponderantes.

Tendo no escopo do projeto maior o horizonte, *o problema de pesquisa focaliza os diferentes processos e formas de provimento ao cargo dos diretores/gestores das escolas municipais, no contexto das redes de educação pública municipais do Rio Grande do Sul, buscando identificar aspectos – destas diferentes formas de provimento – que potencializem a discussão sobre o processo da gestão democrática do ensino público.*

Também, interessa evidenciar a dimensão em que as diferentes formas de provimento adotadas pelos distintos municípios sul-rio-grandenses - de diferentes tamanhos e localizações geográficas - mostram-se condicionados às repercussões perceptíveis destas formas de provimento - judicialização -, *oferecendo elementos ao debate da democratização da gestão escolar.*

O processo de democratização da educação se fortalece na década de 1980, através da promulgação da Constituição Federal (1988). Além da concessão e ampliação do acesso à educação ter sido contemplado, concede espaço aos primeiros movimentos de democratização da gestão escolar, através da previsão de gestão democrática nos sistemas de ensino, assegurada na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VI e pela Lei de Diretrizes e Bases Nacional 9394/96 no Art. 3º, inciso VIII e no Art. 14 da mesma lei.

O final do século XX sinaliza o despertar de remodelada conceituação para o diretor escolar: o termo da administração enquanto atribuição ao cargo submete-se ao termo gestão escolar. Além da mudança dos termos, alteram-se as atribuições, as quais passam a vigorar, observando as perspectivas empresariais, em atendimento ao meio mercantilista internacionalizado. Por outra forma, acata a lógica da prática democrática das instituições, considerando a participação e a autonomia da comunidade como atividade de mediação. Segundo Cury (2005, pp. 14-15):

A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação, segundo a justiça. [...] implica o diálogo, como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos. [...] é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.

A gestão escolar identificada pelos princípios da democracia (*demo* = povo e *kracia* = governo) pauta-se na descentralização pela participação, no compartilhamento e na autonomia². De acordo com Rosa (2004, p. 37):

Participação é entendida com processo dialógico entre pessoas diferentes e ao mesmo tempo iguais. Diferentes em suas características físicas, emocionais, culturais, ideológicas, econômicas, sociais e iguais perante seus direitos e deveres. É uma relação respeitosa entre semelhantes e não discriminam o melhor do pior, mas que reconhecem e valorizam a importância de cada um perante a coletividade. Esse tipo de relação é capaz de gerar mudanças nas estruturas do pensamento, novos paradigmas organizacionais e novas relações de poder nas instituições educativas, e não diminui a importância e a autoridade dos gestores educacionais. Muito pelo contrário, ela a destaca, pois os gestores são organizadores institucionais responsáveis pela abertura de canais de participação.

Consiste como competência do gestor, atuar – desprivatizar - perante a diferenciação das situações, considerando a dialética contextual. Importa considerar a compreensão de Werle (2001, pp.156-158), ressaltando que

[...] o gestor deve ser capaz de, com seus conhecimentos, estabelecer, fazer surgir pertinência e emergir significações organizatórias na instituição educativa, de forma dinâmica e a tempo, o que envolve agir competentemente. [...] competência é uma construção social que leva em conta processos locais, envolve o saber-fazer na dinâmica da situação.

Portanto, atribui-se ao dirigente escolar – democrático - a posição hierárquica de representante da comunidade, a quem se sujeita pela responsabilidade e liderança - impessoalidade -, enquanto condutor das ações internas e externas de operacionalização das políticas gestoras, ou seja, encarregado em fomentar ações empreendendo a deliberação, a mobilização, a organização e o partilhamento da comunidade escolar. Concordando com Cury (2005), “A gestão democrática é transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”.

Ao abordar reflexões pontuando a organização escolar, Libaneo (2003) defende que, em acordo com a concepção da gestão escolar contemporânea – consideradas as finalidades

2 A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local. A autonomia afirma-se assim, como expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe a ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola (BARROSO, 1998, p.17).

sociais e políticas – compreendem-se os diferentes perfis de organização da escola, identificados com as seguintes características:

GESTÃO ESCOLAR			
Técnico Científico	Autogestionária	Interpretativa	Democrática Participativa
Prescrição detalhada de funções e tarefas, acentuando a divisão técnica do trabalho escolar.	Vínculo das formas de gestão interna com as formas de autogestão social (poder coletivo na escola para preparar formas de autogestão no plano político).	A escola é uma realidade social subjetivamente construída, não dada nem objetiva.	Definição explícita, por parte da equipe escolar, de objetivos sociopolíticos e pedagógicos da escola.
Poder centralizado no diretor, destacando-se as relações de subordinação, em que uns têm mais autoridade do que outros.	Decisões coletivas (assembleias, reuniões), eliminação de todas as formas de exercício de autoridade e de poder.	Privilegia menos o ato de organizar e mais a “ação organizadora”, com valores e práticas compartilhadas.	Articulação da atividade de direção com a iniciativa e a participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela.
Ênfase na administração regulada (rígido sistema de normas, regra, procedimentos burocráticos de controle das atividades), descuidando-se, às vezes, dos objetivos específicos da instituição escolar.	Ênfase na auto-organização do grupo de pessoas da instituição, por meio de eleições e de alternância no exercício de funções.	A ação organizadora valoriza muito as interpretações, os valores, as percepções e os significados subjetivos, destacando o caráter humano e preterindo o caráter formal, estrutural, normativo.	Qualificação e competência profissional.
Comunicação linear (de cima para baixo), baseada em normas e regras.	Recusa a normas e a sistemas de controles, acentuando a responsabilidade coletiva.		Busca de objetividade no trato das questões da organização e da gestão, mediante coleta de informações reais.
Mais ênfase nas tarefas do que nas pessoas	Crença no poder instituinte da instituição e recusa de todo poder instituído. O caráter instituinte dá-se pela prática da participação e da autogestão, modos pelos quais se contesta o poder instituído.		Acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões. Todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados.
	Ênfase nas inter-relações, mais do que nas tarefas.		Ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações.

Tabela 1 Comparativa entre as concepções de organização e gestão escolar
Fonte: (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p.327).

O autor pauta a organização escolar como sendo a “forma ordenada” de encaminhar a “estrutura” e o planejamento das ações direcionadas “às condições necessárias” da atuação. Define-a por “princípios e procedimentos”, visando atender a prática, de modo a racionalizar os recursos, coordenando e avaliando as atividades desenvolvidas.

Por certo, reside na instituição educacional a finalidade com a educação escolar perpetuada pela sistemática de gestão, pelas experiências históricas e pelas determinações organizacionais legais específicas. No entanto, a adoção de uma nova gramática responsável em alargar espaço a novos termos e conceitos, como: gerencialismo educacional, qualidade dos resultados, hierarquização, controle, normatização, racionalização das práticas e eficiência escolar que interfere nas formas e processos da gestão escolar.

Esta gramática projeta aos sistemas educacionais e instituições escolares a formatação do mercado educacional permeado pela pedagogia da concorrência, da eficiência e da produtividade dos resultados medidos por avaliações externas. Norteia a proposta gerencialista de qualificação dos resultados do ensino, assegurando as demandas estabelecidas pelo mercado educacional. Tais diretrizes são assim identificadas por Libaneo, Oliveira e Toschi (2003, pp.112-113):

[...] a adoção de mecanismos de flexibilização e de diversificação dos sistemas de ensino e das escolas; a atenção a eficiência, a qualidade, ao desempenho e as necessidades básicas da aprendizagem; a avaliação constante dos resultados (do desempenho) obtidos pelos alunos, resultados esses comprovam a atuação eficaz e de qualidade do trabalho desenvolvido na escola; o estabelecimento de *rankings* dos sistemas de ensino e das escolas públicas ou privadas, que são classificadas/desclassificadas; a criação de condições para que se possa aumentar a competição entre escolas e encorajar os pais a participar da vida escolar e escolher entre várias escolas; a ênfase sobre a gestão e a organização escolar, com a adoção de programas gerenciais de qualidade total; a valorização de algumas disciplinas – Matemática e Ciências –, por causa da competitividade tecnológica mundial, que tende a privilegiá-las; o estabelecimento de formas inovadoras de treinamento de professores, tais como a educação a distância, a descentralização administrativa e do financiamento, bem como do repasse de recursos, em conformidade com a avaliação do desempenho; a valorização da iniciativa privada e do estabelecimento de parcerias com o empresariado; o repasse das funções do Estado para a comunidade e para as empresas.

Entretanto, essa nova gramática - configurada por gerencialista - se utiliza de expressões destinadas a princípios da gestão democrática – participação, autonomia, gestão participativa, descentralização, entre outros - ressignificando-os aos seus propósitos, contrapondo-se em sentido e ação à gestão de poder compartilhado.

De acordo com Campos e Shiroma (2006, pp. 225-228), o gerencialismo, no campo educacional, diferentemente dos modelos de administração que lhe antecederam, “é um movimento que tenta modificar não só a organização da escola”, mas objetiva “imprimir outra lógica ao funcionamento do sistema educacional [...]”. Sobretudo, pretende “operar uma transformação na subjetividade dos educadores, por meio da implantação de mecanismos bastante objetivos de controle que afetam a organização, a avaliação e, portanto, a gestão do trabalho docente”. Nesse sentido, afeta sobremaneira o trabalho do gestor escolar, renomeado como “gerente”, ou “líder educacional”. Implica também, a sinalização da gestão escolar pautada pela descentralização, autonomia e liderança escolar. Nessa perspectiva, as autoras (id. p. 230) afirmam que o

[...] gestor deve assumir funções não só de captação e administração de recursos, mas a responsabilidade pelo gerenciamento de professores, ser gestor das escolhas e responsável pelos acontecimentos previsíveis e imprevisíveis. Em suma, atribui-se ao gestor educacional a responsabilidade de gerir os casos e os acasos, as emoções, os conflitos, as crises e o caos.

Nesse contexto, a concepção de gestão das instituições públicas atende as orientações das políticas públicas por força de determinação legal. Tais concepções ordenam especificidades à administração escolar como responsável pela formação do recurso humano, equiparado aos recursos materiais e financeiros, intermediada por fundamentação voltada à formação, observando a relevância das especificidades sociais.

1.2 Descrição metodológica

O levantamento empírico - motivado pela resolução da questão da pesquisa - ocorreu mediante a decisão de identificar as formas de provimento ao cargo do diretor/gestor das escolas das redes de educação pública municipal dos municípios do Rio Grande do Sul. Diante do contingente de 497 municípios existentes no Estado, considerou-se a ferramenta da internet como a mais viável para atender a demanda.

De posse da relação dos municípios rio-grandenses disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, iniciou-se a busca dos endereços eletrônicos das administrações públicas municipais - via on-line de cada município. No entanto, na época deste levantamento, inúmeros municípios sul-rio-grandenses se encontravam com os

endereços eletrônicos desatualizados por virtude do período pós-eleitoral e de início de novos mandatos administrativos. No intento de alcançar representatividade satisfatória de municípios associados à pesquisa, fizeram-se necessárias várias tentativas para obter cada endereço eletrônico, dando encaminhamento à correspondência abaixo mencionada:

Sou aluna do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo - UPF e tenho como orientadora a Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani (<http://lattes.cnpq.br/9661213429808142>). Estou desenvolvendo uma pesquisa relacionada à gestão da educação e conto com sua contribuição, no sentido de informar como sua rede municipal encaminha o provimento dos cargos de gestores/diretores escolares:

(a) Livre indicação pelo poder público (peço a gentileza de informar os critérios da indicação).

(b) Eleição de diretor (peço a gentileza de informar o regulamento e o número da lei desta eleição ou o link, se cabível).

(c) Concurso público para o cargo de diretor escolar (peço a gentileza de informar o edital).

(d) Forma mista de escolha - concurso+eleição ou concurso+indicação ou outra forma combinada (peço a gentileza de informar edital, lei da eleição e/ou critérios da indicação).

(e) Lista tríplice (peço a gentileza de informar critérios da escolha dos nomes da lista tríplice e da seleção do nome ao cargo).

Depois de assinalada a alternativa e incluídas, se cabíveis, outras informações, solicito o retorno para este mesmo e-mail.

Desde já asseguro o anonimato, pois minha pesquisa não enfocará nenhum município em especial, mas sim, o conjunto de procedimentos para provimento do cargo de gestor/diretor escolar.

O envio da correspondência às administrações municipais, (prefeitura e/ou secretaria municipal de educação) de todos os municípios sul-rio-grandenses, realizou-se em blocos de dez a quinze endereços eletrônicos e por ordem alfabética na identificação nominal dos municípios. O processo ocorreu durante todo o segundo semestre de 2013, repetindo-se o procedimento - aos municípios sem retorno de resposta - por até seis vezes. O indicativo dos retornos sem resposta à pesquisa identificava o endereço com caixa de recebimento esgotada ou endereço inexistente. Diante disto, retomava-se a busca on-line na tentativa de – possivelmente - localizar o endereço alterado e correto.

Através de e-mail próprio para a tramitação das correspondências - gestao.qualidade@hotmail.com.br -, timidamente os retornos foram sendo recebidos, somando 124 municípios associados. Alguns municípios, além de retornarem a indicação da forma do provimento ao cargo do diretor/gestor, disponibilizaram arquivos com as leis e decretos, amparando o processo de condução ao cargo ou indicando o endereço eletrônico onde as devidas legislações encontravam-se disponíveis.

Ao ser consolidada a primeira fase da investigação e tomar, por breve análise, o perfil das políticas de provimento do gestor/diretor escolar manifestado pelos municípios - com casos de judicialização³ destes processos -, julgou-se considerar a importância em ampliar e fundamentar a investigação, aportando o Supremo Tribunal da Justiça do Estado. Esta fase representou tônus diferenciado ao andamento da investigação, intercedendo naquilo que por hora constava descrito no aporte teórico. Diante disso, o quadro empírico obteve significativa ampliação, consolidando 158 municípios associados à pesquisa, conforme os percentuais expressos pelo gráfico abaixo.

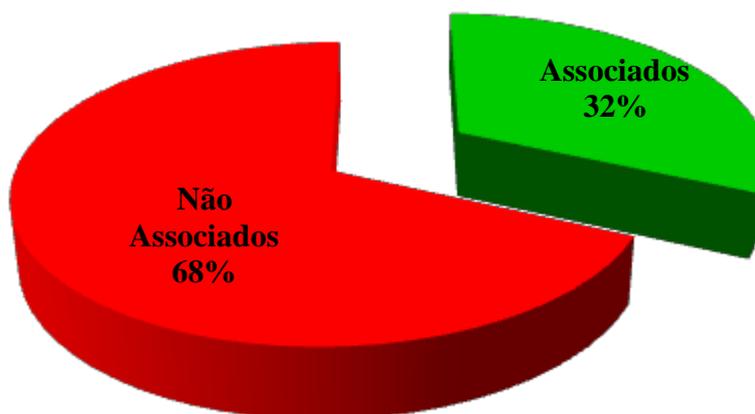


Figura 1 Gráfico com a representação dos municípios associados à pesquisa
Fonte: autoria da pesquisa.

3 Para Marcos Faro de Castro (1990) a judicialização da política corresponde a um fenômeno observado em diversas sociedades contemporâneas. Esse fenômeno, segundo a literatura que tem se dedicado ao tema, apresenta dois componentes: (1) um novo "ativismo judicial", isto é, uma nova disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais (muitas dessas questões até recentemente ficavam reservadas ao tratamento dado pelo Legislativo ou pelo Executivo); e (2) o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar (a) procedimentos semelhantes ao processo judicial e (b) parâmetros jurisprudenciais em suas deliberações (muitas vezes, o judiciário é politicamente provocado a fornecer esses parâmetros). A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um "direito" e um "interesse político" (Castro, 1994), sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma "política de direitos" (Tate, 1995).

A segunda etapa da pesquisa transcorreu pelo período de setembro a dezembro de 2014, baseando-se no conteúdo do inteiro teor de acórdãos judiciais publicados pelo Tribunal da Justiça do Rio Grande do Sul, tratando – principalmente - do provimento de gestores em escolas públicas municipais sul-rio-grandenses e que renderam Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Deste levantamento, somaram-se 53 municípios, estando 19 deles já associados à pesquisa através da primeira etapa da empiria.

O depoimento disponibilizado pelo Município de Lagoa Vermelha identificou fator relevante no processo de provimento aos cargos de diretor/gestor escolar das administrações municipais rio-grandenses. Desta forma, indicando e acrescentando possibilidade singular na investigação da problemática. Para tanto, se recorreu ao Tribunal da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no rastreamento dos processos – via on-line – designados por Ação Direta de Inconstitucionalidade das administrações públicas municipais, tratando da legislação provedora ao cargo dos dirigentes escolares.

Como primeiro critério, para o ordenamento do levantamento da segunda fase da empiria, foi utilizado o recorte temporal a partir da década de 1990, tendo como única justificativa a argumentativa situada em contar com a primeira década de instalação da Constituição Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988.

A diligência fez constar de 76 processos tratando da matéria da constitucionalidade de leis municipais, providenciando o provimento ao cargo dos diretores/gestores, bem como de situações intercorrendo tratativas conflitantes quanto ao asseguramento do cargo pela forma eletiva. No caso, situações de reexame necessário à eleição de diretor de escola; impugnação de candidatura; observação de formalidades legais na participação dos candidatos ao processo eleitoral e intervenção do Ministério Público; agravo de instrumento; mandatos de segurança; inscrição de candidatura cancelada em face da intempestividade na entrega da documentação; irregularidade no pleito; habilitação dos candidatos à eleição pela ausência de comprovação da formação; cômputo de votos; embargo de declaração de ação direta de Inconstitucionalidade, entre outras situações pitorescas.

A apresentação dos indicadores empíricos - computados entre as duas fases da coleta - organizou-se acatando a divisão socioeconômica do Estado, determinada pelo IBGE em mesorregiões e respectivas microrregiões, as quais acolhem os municípios sul-rio-grandenses apartados pelo porte, aqui relacionados como municípios *associados* à pesquisa.

Portanto, a organização da coleta dos resultados da pesquisa, relacionada à política de provimento dos diretores/gestores dos municípios do Rio Grande do Sul, considera a definição das mesorregiões que, por sua vez, está incorporada ao aporte dos municípios, desta

forma distribuídos: Região Metropolitana de Porto Alegre - contemplando 98 municípios; Região Nordeste Rio-Grandense - contemplando 54 municípios; Região Noroeste Rio-Grandense contemplando 216 municípios; Região Sudoeste Rio-Grandense - contemplando 19 municípios; Região Sudeste Rio-Grandense - contemplando 25 municípios; Região Centro-Occidental Rio-Grandense - contemplando 31 municípios e Região Centro-Oriental Rio-Grandense - contemplando 54 municípios.

As variações do provimento estão organizadas e contempladas em cada mesorregião, indicando sua percentualidade proporcional, observadas as caracterizações de cada município. Ainda, estão relatadas as diferenciações dos processos de judicialização da política de provimento da gestão escolar das instituições municipais rio-grandenses.

O trato desta fase demandou vasto estudo do volumoso número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, verificando a legitimidade legal julgada em cada município. A verificação do aporte de leis municipais careceu novamente da ferramenta on-line, para a localização das legislações municipais, momento este de defrontamento com a ausência da divulgação e/ou informação do posicionamento dos documentos.

Em especial, da ausência - nos sites das administrações municipais - de leis municipais julgadas inconstitucionais e tratando do provimento ao cargo dos diretores/gestores escolares de vários municípios, deste modo, dificultando a pesquisa e análise das mesmas.

O desvelamento e entendimento da problemática declarada transcorreram vasta revisão bibliográfica, encaminhada e contextualizada pela manifestação empírica responsável por robusto aporte de dados explicitados pelos indicadores apresentados na sequência do relatório.

1.2.1 Contribuições reveladas pelos municípios associados

O contato através da correspondência expedida às administrações públicas dos municípios sul-rio-grandenses - coadjuvantes do desenvolvimento da pesquisa empírica - oportunizou coletânea de depoimentos valorosos ao desvelamento da concretude observada na integração e inter-relação da gestão administrativa dos governos municipais.

O primeiro fato relevante denotado do levantamento dos endereços eletrônicos denuncia a situação de que inúmeras administrações municipais facultam da relação das secretarias municipais, o endereço eletrônico da secretaria municipal de educação ou do seu respectivo secretário.

Neste caso, foi necessário recorrer a endereços de outras secretarias municipais - prejudicando a comunicação - como bem mencionam os relatos: “[...] *Por gentileza, encaminhar para a professora Carmem da Silveira, pois não possuo o e-mail dela. Recebi encaminhado pela Juventude. Obrigada. [...]*”. Outro relato: “*Sec. Mun. de Administração e Turismo - peço desculpas por não termos respondido antes este questionamento. Em todas as outras vezes encaminhei direto para a Secretaria de Educação, mas pelo visto não responderam*”.

Outro fato recorrente situa a simples alegação de falta de tempo quanto ao retorno: “*Estou enviando a resposta à tua pesquisa. Desculpe a demora, mas foi por absoluta falta de tempo!*”; “*desculpe não ter respondido sua pesquisa anteriormente devido ao acúmulo de atividades diárias*”.

Outras tantas administrações municipais permaneciam - silenciosamente - sem retornar à correspondência. Este vácuo de comunicação - entre pesquisador e objeto de investigação - tem como consequência a estampa do desprestígio destinado à pesquisa investigativa e necessária às transformações sociais, bem como, à formação e qualificação da educação dos indivíduos como agentes sociais.

No entanto, algumas singularidades dos retornos à correspondência expressam aquilo que exprime o resultado, quanto à forma predominante do provimento aos cargos de diretor/gestor, entre as administrações municipais do Estado: livre indicação e eleição direta por integrantes da comunidade escolar.

Os municípios menores – alguns recentemente emancipados - expressam a tendência da livre indicação pelo poder executivo, quanto ao provimento do cargo, e assim se manifestaram: “*...em nosso município não temos ainda o cargo de direção até este ano. Há somente um professor responsável. Para o próximo ano teremos direção em uma escola e, provavelmente, até conseguiremos regularizar a forma do provimento, que será por indicação do Poder Executivo*”; “*...nosso processo de escolha é de livre indicação do poder público. Estamos com uma gestão nova a partir desse ano, e resolvemos manter a atual diretora de nossa escola municipal, pois ela já estava ambientada com a função*”; “*no nosso município, só temos uma escola municipal e a direção é escolhida pelo prefeito. É um cargo de confiança*”; “*município instalado recentemente, sendo que não temos nenhum dado que possa contribuir com sua pesquisa*”.

Incluída como relevante a declaração municipal relatando que: “*no nosso município a escolha dos gestores/diretores de escolas públicas municipais é feita por indicação (escolha) do poder público (prefeito). Não existem critérios propriamente ditos para essa escolha, o*

que ocorre é que as escolas são muito pequenas e muitas vezes tem apenas um professor, não deixando outra alternativa para o poder público. Em outras situações são escolhidas as que têm mais experiência (tempo de serviço) na escola ou de acordo com critérios pessoais ou políticos do executivo”.

A vasta amplitude da opção pela indicação do provimento ao cargo de diretor/gestor, pelo poder executivo nas administrações municipais, situa a justificativa na argumentativa de que *“a escolha dos diretores das escolas se dá por livre indicação do poder público para diretores e que o cargo é comissionado”*. Para tanto, alguns municípios dispõem até de *“legislação própria, baseada na Lei maior, que faz essa determinação, ou seja, conforme prevê a Lei Municipal nº 2069 de 12 de Dezembro de 2003, no título VIII - Art. 18 - na qual se refere à função de Diretor de Escola: A função de direção na chefia e assessoramento é de confiança, de livre nomeação e exoneração, podendo ser exercida por servidor público efetivo ou estranho à Administração”*.

Ainda, declaram que: *“em nosso município existe Quadro de Cargos, definindo Função Gratificada para Diretor de Escola (FGDE). Então, os diretores de escolas são nomeados por Portaria diretamente pelo Prefeito Municipal, com anuência do Sec. Mun. de Educação”*. Também, destacam o respeito a *“livre indicação pelo poder público, pois se trata de cargo de Direção, Chefia ou Assessoramento, declarado de livre nomeação e exoneração pela Constituição Federal”*. Ou ainda: *“em nossa rede de ensino, a escolha dos gestores/diretores é feita através de indicação pelo poder público, analisando a competência, grau de instrução, responsabilidade e envolvimento com a comunidade escolar do candidato”*.

Mencionam o respeito à legislação constitucional federal: *“nosso município faz a escolha de diretores, baseados na Constituição Federal de 1988, no que diz no Art. 37, inciso V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Desta forma, não há outra maneira, no nosso entendimento, mesmo apostando numa gestão democrática, de fazer diferente a escolha de Diretores, sem ferirmos a Constituição”*.

Por outro lado, valem salientar as argumentativas, evidenciando, com clareza, o solidificado clientelismo⁴ - e teimoso patrimonialismo⁵ - presentes entre as formas do provimento ao cargo: *“os cargos de diretores e gestores de escola são livre indicação do poder público, sendo que os critérios são: se fez campanha para o partido ou não, negociações entre secretarias para terem mais vereadores na câmara, entre outros”*.

Neste perfil de argumentativas, defendendo a indicação ao cargo, destaca-se a seguinte: *“em uma cidade pequena, com poucos habitantes e poucos alunos nas escolas, o melhor que tem é o Cargo de confiança do Prefeito e da Secretária de Educação. É claro que temos que observar alguns critérios: Graduação em Pedagogia, preferencialmente com pós em Gestão. E, conseguimos nosso intuito em todas as nossas 04 escolas. Bons gestores. Dois estão repetindo a gestão e com muito sucesso. Dois foram indicados em janeiro deste ano”*.

Outro município, assim evidencia seu favoritismo na indicação ao cargo: *“nosso município teve eleição de diretores por diversos anos, porém no ano 2008 o prefeito baixou decreto ou portaria que determina a indicação de diretores, tendo os seguintes critérios: ser professor concursado municipal e ter características de um gestor escolar. Desde então, o prefeito indica quem ele achar conveniente...”*.

Portanto, torna-se factível a razão dos provimentos nas administrações municipais em que: *“tínhamos uma lei municipal em 2010, revogada em 2012, e que deliberava a escolha*

⁴ Recebe o nome de clientelismo a prática política de troca de favores, na qual os eleitores são encarados como "clientes". O político concentra seus projetos e funções no objetivo de prover os interesses de indivíduos ou grupos com os quais mantém uma relação de proximidade pessoal, e em meio a esta relação de troca é que o político recebe os votos que busca para se eleger no cargo desejado. Desta forma, clientelismo diz respeito a trocas individuais de bens privados entre indivíduos desiguais, denominados patrões e clientes. A origem dessas relações possui suas raízes na sociedade rural tradicional, assim como nos laços entre latifundiários e camponeses fundados na reciprocidade, confiança e lealdade. O clientelismo tem como finalidade principal amarrar politicamente o beneficiado. Os intermediários dos favores, prestados à custa dos cofres públicos, são os chamados clientelistas, despachantes de luxo ou ainda traficantes de influências. O grande objetivo dos intermediários é o voto do beneficiado ou dinheiro, componentes básicos do que identificamos como corrupção. A partir deste ponto de vista, temos que o clientelismo é a porta da corrupção política, sendo o sistema que dá origem à maioria esmagadora das irregularidades políticas e institucionais, assim como proporciona o mau uso da "máquina administrativa", que passa a ser direcionada apenas a finalidades estritamente perversas, sendo os prejudicados, no final, a grande maioria dos cidadãos que desejam seguir cumprindo com seus deveres. (SANTIAGO, Emerson. InfoEscola).

⁵ Patrimonialismo é um termo utilizado para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo de determinada sociedade. Mediante tal prática, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, numa total confusão entre o que é público e o que é privado, noção que prevaleceu durante o período dos estados absolutistas. Tal fenômeno, (considerado como danoso para as economias e o desenvolvimento das modernas sociedades), porém, se mostra ainda bastante forte, e dependendo do desenvolvimento de cada país, estado ou município, sua intensidade é maior ou menor. Com o surgimento da administração pública moderna, especialmente a partir da Revolução Francesa, os ideais republicanos e democráticos cada vez mais obrigaram que houvesse uma gestão pública profissionalizada, com procedimentos que assegurem o atendimento aos princípios constitucionais como isonomia, moralidade, publicidade, entre outros. (SANTIAGO, Emerson. InfoEscola).

através da gestão democrática, voto direto da Comunidade Escolar, porém onde os professores transformaram em campo de guerra as escolas, tendo que ser acionada até a Brigada Militar. Mau exemplo para nossos alunos, sendo que duas das eleitas tiveram que ser substituídas, problemas de gestão”.

Outros usuais critérios explicitados, quanto ao provimento do cargo a diretor/gestor, entre as administrações municipais são: *competência, vínculo comunitário, formação conforme plano de carreira do magistério público municipal, disponibilidade conforme a realidade da escola (em relação à carga horária, proximidade da escola, ...); a atuação, na área da educação, por no mínimo três anos, conforme previsto no Plano de Carreira; a formação (nível Superior, preferencialmente Pedagogia e obrigatoriamente na área da Educação) e ser efetivo na rede municipal de ensino; capacidade gestora, experiência no magistério, perfil para o cargo, disponibilidade de tempo e disposição para assumir o cargo, uma vez que é bastante exigido no exercício de suas funções; conhecimentos pedagógicos, relacionamento pessoal e liderança; referências e histórico de trabalho; assiduidade, participação e envolvimento na comunidade e município, projetos desenvolvidos, qualidade do trabalho desenvolvido e comprometimento com a aprendizagem.*

Entre as administrações municipais que resguardam a eleição direta para o provimento do cargo de diretor/gestor, torna-se notória a argumentativa de *“que a Lei Municipal que trata da Eleição de Diretores das nossas escolas municipais foi criada em 2000 e sofreu alterações em 2012. Lutamos muito para que sempre fosse uma eleição direta, onde toda a Comunidade escolar participasse e tivesse voz e vez”.* Também, são comentadas as argumentativas que se assemelham, tais como: *“temos no plano de carreira (Lei Municipal Nº 007/94) um capítulo que trata da eleição para diretores. Até então é respeitada a eleição de diretores, onde a comunidade escolar tem direito a voto”.* Ainda, que se assegure a *“Livre indicação pelo poder público: Eleição Direta pela Comunidade Escolar regulamentada por Lei Municipal”.*

Outro município reforça a alternativa da eleição para o provimento do cargo a diretor/gestor, ressaltando que *“tem um regulamento para eleição direta de Diretor em Lei Municipal. Dos votos computados, 34% são dos professores e funcionários; 34% dos alunos com direito a voto (a partir do 5º Ano, ou maiores de 12 anos); 32% do segmento dos pais”.*

Corroborando com a alternativa da eleição direta no provimento do cargo, a argumentativa definindo que o *“cargo de diretores é feito por eleição direta (composição de chapa de diretor e vice-diretor)”;* *“a eleição é feita por voto de pais e alunos (50%) professores e funcionários (50%) dividido em duas urnas”;* *“a eleição é regulamentada por*

Decreto”; “em nossa cidade, utilizamos o processo de eleições diretas para diretor e vice-diretor, que são devidamente eleitos por suas comunidades escolares”.

Declaração contendo diferencial - quanto ao posicionamento - identifica a democracia instalada nas posturas interessadas em qualificar a educação pública: “respondendo sua solicitação informo que, em nosso município, não há processo de eleição de diretores para a rede municipal de ensino. A escolha segue alguns critérios de titulação e tempo de efetivo exercício no cargo (Lei nº 1247/2011), mas é um cargo de confiança do Prefeito. Em minha opinião, já sendo diretora de uma escola estadual onde há o processo de escolha pelo voto, creio que ainda nos falta compreender o que realmente seria um processo democrático e, acima de tudo, do trabalho de gestão democrática. Bom trabalho para você e seja bem vinda a essa equipe de professores com vontade de fazer gestão com qualidade na educação”.

O viés democrático da administração pública municipal, imbuído da gestão na instituição escolar, mostra-se presente quando assim se manifesta: “agradecemos a oportunidade de informar que o processo de provimento do cargo de gestor da escola obedece à Lei Municipal 109/2011, a qual dispõe sobre a Administração dos Estabelecimentos de Ensino Municipais e dá outras providências. Estabelece em seu Art. 3º que a autonomia da Gestão Administrativa é assegurada pela eleição de diretor e vice, mediante votação direta e secreta da Comunidade Escolar. Podem concorrer ao cargo de diretor todos os membros do magistério com graduação superior na área de educação e mínimo de 3 anos de exercício no magistério. Têm direito de votar: todos os recursos humanos que atuarem na escola; todos os alunos matriculados na escola a partir do 5º ano, um dos pais ou responsáveis para alunos menores de 16 anos”.

Entre os depoimentos das administrações públicas rio-grandenses também, são identificadas as forças políticas - entre o poder executivo e legislativo - dos municípios, assim declaradas: “temos eleição dos diretores nas 44 unidades escolares - educação infantil e ensino fundamental. Como a Câmara dos Vereadores considerou inconstitucional a eleição direta dos diretores de escola, não fez a lei e, por isso, todo o processo é regido por um decreto do Executivo Municipal que segue em anexo. Mantemos eleições de Diretores e a Autonomia Administrativa e Financeira das Escolas”. Outro município informa que a “Lei para Eleição de Diretores que estava em vigor foi revogada e estamos em processo de reformulação. Houve aprovação dos diferentes segmentos e finalmente aprovação por parte do Legislativo Municipal”.

As disputas internas da administração pública municipal - pelo poder do poder - movimentam as formas da gestão democrática nas administrações municipais - convocando a

intervenção do poder judiciário - quanto à decisão dos procedimentos legais do governo. Fato este declarado pelo município de Lagoa Vermelha contribuindo com diferencial na argumentativa - das demais destacadas até aqui - quanto ao provimento do cargo de diretor/gestor das instituições educacionais dos municípios rio-grandenses.

“Lagoa Vermelha possuía lei municipal que dispunha do provimento do cargo de diretor através de eleição. A mesma foi declarada INCONSTITUCIONAL pelo Tribunal de Justiça do Estado, no ano de 2009. A partir desta data, as direções são de livre nomeação do prefeito. Não há regra ou legislação municipal que discipline ou aponte critérios para as nomeações, porém usa-se nomear professores do quadro com especialização em gestão (município subsidiou formação para 20 professores)”.

Em situação semelhante, encontra-se o município de Santo Ângelo que, ao participar da primeira fase da pesquisa empírica, manifestou-se com o seguinte depoimento: *“destacamos que no município de Santo Ângelo existe um processo de indicação de Diretores que possibilita o direito de voto aos professores e comunidades escolar, respeitando o princípio de proporcionalidade na contagem dos votos. Segue a lei e o link onde serão encontradas todas as informações relacionadas ao processo de indicação de Diretores realizado no município de Santo Ângelo”*. No entanto, transcorrida a segunda fase da empiria, o município redefine o processo de provimento ao cargo dos diretores/gestores escolares municipais mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.769/13, cujo proponente afere-se a Procuradoria Geral da Justiça.

Provocativamente, tratar de gestão democrática sugere maneiras de viabilizar os integrantes dos contextos institucionais de educação a práticas afirmativas de cidadania, na condição da autonomia e de manifestações, respeitadas as experiências e a cultura individual e coletiva. Nessa perspectiva, a gestão democrática da instituição escolar ultrapassa a prática formalizada da eleição de diretores/gestores no provimento ao cargo. Gestão democrática associa-se a construir relações e ações políticas, ao organizar, ao decidir, ao articular e ao administrar formas, enquanto assegura o principal objetivo da escola: garantir a formação humana de qualidade diante da diversidade.

1.3 Estrutura do trabalho

Para tanto, a escrita do relatório da pesquisa compreende a seguinte estruturação: introdução, discussão teórica, apresentação dos indicadores da empiria, confronto dos

indicadores providenciados pela empiria, diante do aporte das legislações vigentes e as considerações finais.

A introdução trata da justificativa fundamentando o desenvolvimento e o desvelamento da problemática, tratando das formas e processos de provimento ao cargo de diretor/gestor institucional das redes públicas municipais do Rio Grande do Sul. Incluídos a este capítulo, encontram-se os procedimentos metodológicos e as contribuições reveladas pelos municípios associados à pesquisa, bem como a explicitação da estrutura do relatório da pesquisa.

O segundo capítulo corresponde à discussão teórica contemplando a gestão educacional e as políticas públicas para a educação. Também, na segunda seção, trata dos fundamentos sobre a democracia enquanto processo social e enquanto sistema de governo, considerando a democratização da gestão escolar pública. Na seção seguinte, dedica-se aos mecanismos de estruturação da gestão institucional pública, abordando as formas de provimento dos diretores/gestores, descrevendo as características intrínsecas a cada diretiva.

O terceiro capítulo relata os registros da pesquisa empírica, evidenciando o contexto dos sistemas municipais rio-grandenses quanto aos processos de provimento ao cargo de diretor/gestor de escola. Também, relata indicadores quantitativos do levantamento empírico, considerando o porte dos municípios apartados em mesorregiões e microrregiões. Descreve ainda, os indicadores da judicialização pelo processo de Ação Direta de Inconstitucionalidade dos 53 municípios associados à pesquisa.

O quarto capítulo contempla as abordagens das Constituições do Estado do Rio Grande do Sul, quanto à autonomia dos municípios tratando da sua organização regimental, voltada à educação municipal. Discute o tencionamento dos indicadores providenciados pela empiria diante do aporte das legislações vigentes. Ainda, descreve e discute aspectos constatados pelos relatórios das judicializações municipais frente às orientações constitucionais, tratando da democratização da educação pública.

Diante da consolidação do relatório, constam as reflexões quanto aos aspectos empírico e teórico, visando à produção de síntese que permita indicar certificações referentes às formas de provimento dos diretores/gestores escolares e de indicação para o debate sobre a gestão democrática do ensino público no Rio Grande do Sul.

As considerações finais da problematização responsável pelo desenvolvimento da investigação eximem-se do caráter conclusivo. O estado tenro da polemização da democratização escolar, no que afeta a gestão democrática da escola, instiga ao alongamento da investigação.

2 A GESTÃO EDUCACIONAL PELOS REFLEXOS DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Neste capítulo, estão abordados os fios teóricos que analisam a construção e os efeitos das políticas educacionais pelo contexto global, situando no pensamento de Stephen J. Ball a linha condutora da tessitura teórica, integrada por reflexões de outros autores. Stephen J. Ball é professor do Instituto de Educação de Londres, sendo ele destacado pesquisador das políticas educacionais, contribuindo para o entendimento de como as políticas são elaboradas, as intencionalidades e repercussões mediante a efetivação das mesmas.

O autor Stephen J. Ball, entre outras contribuições para a área das políticas educacionais, apresenta ao longo da década de 1990, a matriz teórica para a “leitura” das políticas da educação denominada por “ciclos das políticas”. Tal matriz teórica considera cinco contextos: (1) contexto de influência, (2) contexto da produção do texto e o (3) contexto da prática, os quais interagem entre si, sem determinantes lineares, sequenciais ou temporais. O (4) contexto dos resultados ou efeitos e o (5) contexto da estratégia política incorporam-se aos três iniciais, possibilitando a análise dos efeitos e impactos das políticas de forma ampla e específica.

A seção inicial do capítulo insere os matizes das políticas mercadológicas globais que perseveram, intensificando a reestruturação dos sistemas educacionais de forma direta, em que o significado da qualidade da educação assume o controle externo dos produtos disponibilizados pelo educar das escolas, sobrepondo-se à autoridade do diretor/gestor escolar. Por sua vez, a segunda seção do capítulo aborda a fundamentação do conceito de democracia, identificando a democracia representativa e deliberativa entre os processos de democratização da sociedade. A terceira seção do capítulo dedica-se a apresentar aspectos da democratização da gestão educacional – institucional – e os reveses do provimento ao cargo, bem como descreve as características das formas de condução e atuação do cargo. Pontua, que a condução ao cargo efetivada mediante a eleição da comunidade escolar, não assegura a atuação democrática - do diretor/gestor eleito - à prática administrativa tanto representativa quanto deliberativa.

2.1 A reestruturação da gestão da educação

Esta seção pretende abordar os encaminhamentos da reestruturação mercadológica, focalizando seus efeitos em nível do contexto econômico, político, cultural e social, onde a educação e a gestão da escola tornam-se protagonistas, como entidades responsáveis pela socialização e formação das capacidades dos indivíduos.

O esgotamento do modelo econômico taylorista/fordista, que orientou por um século as sociedades mundiais pelo paradigma industrial, cedeu espaço à competitividade afinada com o mercado do mundo globalizado - capitalismo mundial. Essa reestruturação produtiva inicia no século XX, mas apesar dos descompassos existentes entre os países centrais e periféricos, consolida a ideia do “capital humano”⁶ como personagem fundamental dessas mudanças.

A educação não foi eximida pelo direcionamento desse contexto neoliberal globalizado, no qual as organizações e instituições sociais são reordenadas, mas foi estrategicamente utilizada como ferramenta para remodelar o social em função das novas necessidades geradas pelo capital.

A reorganização e reestruturação da educação em nada foram casuais, mas cuidadosamente projetadas para a adequada formação do capital humano, necessário ao crescimento econômico e mercadológico. Conforme Frigotto (1995), as políticas para a educação empenharam-se e empenham-se em proporcionar ao sistema nacional de educação regulamentações que atendam ao crescimento do capital, enfatizando a formação do recurso humano, pelas vias das habilidades e competências. Ball (2006, p. 26) enfatiza que:

As políticas normalmente não nos dizem o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou nas quais metas particulares ou efeitos são estabelecidos. Uma resposta ainda precisa ser construída no contexto, contraposta ou balanceada por outras expectativas. Tudo isso envolve alguma tipo de ação social criativa.

6 De acordo com Schultz (1964), o investimento básico no ser humano se dá por meio da educação. Segundo o autor, as pessoas valorizam as suas capacidades, tanto como produtores, quanto como consumidores, pelo investimento que fazem em si mesmas. Sendo a educação a melhor forma de se investir em capital humano, pois, enquanto o nível de bens de produção tem declinado em relação à renda, o capital humano tem aumentado. A caracterização da educação se dá por meio do “ensino” e do “aprendizado”, sendo que seu significado decorre da extração de algo potencial ou latente de uma pessoa, aperfeiçoando-a, moral e mentalmente, a fim de torná-la suscetível a escolhas individuais e sociais. Preparando-a para uma profissão, por meio de instrução sistemática e exercitando-a na formação de habilidades. (LIMA, Jandir Ferrera de; VIANA, Giomar. 2010, p. 139).

Também, de acordo com Ball (2001), a globalização embasa a centralidade de suas proposições, situando o Estado Nacional pela essencialidade cultural-política e fomenta a inter-relação de conversões econômicas, políticas, culturais e sociais.

Na perspectiva econômica e política, a convergência está em quanto o Estado é capaz de comandar e gerir a sua própria economia, diante do contexto macroeconômico conduzido pela força das agências multinacionais - fluxo do mercado internacional - e pelo crescimento e modernização das indústrias concorrentes.

No que tange às perspectivas culturais e sociais, situa-se nelas a distinção entre culturas nacionais e locais diante da coligação ou generalização cultural encaminhada pelos interesses globais, distribuídos e divulgados pela mídia mundial. As alterações provocadas pela cultura incidem na educação, definindo critérios para legitimá-la.

A educação integra-se aos processos orientadores do progresso econômico, “é um serviço que se compra e que se pode vender em um mercado que necessita, como premissa, da concorrência de ofertas desiguais para que os consumidores liberados de travas possam escolher”, declara Sacristán (2002, p. 70).

“Terá a natureza da experiência social pessoal sido alterada fundamentalmente diante da compreensão espaço-tempo da globalização?” interroga Ball (2001, p. 101). Diante do questionamento de Ball, pode-se dizer que a elaboração das “políticas nacionais” ou de Estado se molda pela cedência e traslado de ideias ou de trechos delas, investidas daquilo que possa dar bons resultados, trabalhadas ou recriadas por interesses de acordos.

Na educação, a generalização das reformas condiciona o estabelecimento de políticas fomentadoras de novos valores, relações e subjetividades no campo das práticas. As entidades educacionais do setor público, endossadas pela economia e política de competição global, estão sujeitas ao ambiente moral demarcado por motivações impessoais e que se sobrepõem aos valores pessoais, solidificados por atitudes competitivas e de embates por vantagens particulares.

Dissemina-se, assim, o currículo ético da competição e da meritocracia em sintonia aos estímulos do provimento público e empresarial. Ética esta distanciada das preocupações com questões contextuais originárias do entorno social educacional e incrustada no âmago das comunidades. Os profissionais da educação são estimulados a manter a saúde profissional do seu posto, resguardados pela competitividade da produção dos bens e serviços das atividades do trabalho desempenhado.

Ball (2001) explica que as reorganizações e reconfigurações da educação e das ações de seus atores moldam-se aos sistemas de competição do mercado, tomando a educação por

novas preocupações, encaminhando estratégias de dissociação, mas ressocializadoras de identidades individualistas e competitivas.

No entendimento de Sacristán (2000), as políticas educacionais em diferentes países configuram-se pelo teor de responder a exigências da economia, da tecnologia e da ciência globalizada, definindo as mesmas prioridades.

As políticas estão cerceadas pela performance que facilita o monitoramento do Estado, infiltrando-se sutilmente nas práticas, subjetividades e culturais das entidades públicas. Intentam a mercantilização do trabalho dos órgãos públicos e as atividades ligadas à produção do conhecimento.

Nas palavras de Ball (2005, p. 543), a “performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulação” que se utiliza de instrumentos como mecanismos de controle, atrito e mudança dos desempenhos de pessoas ou de organizações, instrumentalizando os parâmetros de produtividade e de resultados como fatores de qualidade, promoção e inspeção. Também, segundo o autor, “performances” – de sujeitos individuais ou organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção e inspeção.

Diante desta idealização, os professores deixam-se seduzir pelo protótipo da “performatividade”, conforme Ball (2005), envolvidos com o empenho em corresponder aos imperativos da competição e do alcance das metas predeterminadas. São os encarregados em produzir e fornecer os efeitos da qualidade do produto, sujeitando-se a avaliações e averiguações periódicas destinadas ao ranking individual e institucional.

A aprendizagem é encenada como corolário da política de custo-benefício e desfecho para a concomitância das metas de produtividade. Ball (2010, p. 42) afirma existir “cisão entre o julgamento do próprio professor sobre, de um lado, o que significa uma boa prática e as necessidades dos estudantes e, de outro, o rigor da performance”.

A diversidade e multiplicidade humanas ficam reduzidas ao simplismo de estarem representadas por um algarismo registrado em tabelas. Os valores éticos sujeitam-se aos interesses da instituição e, encaminhados pelo peso performativo, direcionam o que deve ser realizado em forma de capacitação específica, pontuando as competências e limitando as possibilidades da ação autônoma.

Frente a isso, as palavras de Muller (apud BALL 2005, p. 548) afirmam ser o “professor reconstruído para desempenhar as funções técnicas e não para desenvolver suas capacidades de crítica e reflexão”. Diante deste viés, há o favorecimento para a crise de valorização dos professores pelo embate entre os compromissos éticos e a experiência

docente, metamorfoseada pela rigorosa produção do desempenho da política de práticas preferidas.

O perfil de professor solicitado pela performatividade, conforme Bernstein (apud BALL, 2005, p. 550), é do “profissional que maximize o desempenho dos alunos e para quem a excelência e o aperfeiçoamento sejam os motivadores das inovações da prática”. Essa perspectiva toca a essencialidade dos processos de aprendizagem em tempos nos quais a legislação e as políticas abarcam as questões das diversificadas formas de inclusão.

De acordo com o que se depreende das leituras realizadas, torna-se notória a atuação do gestor da escola pública voltada à qualidade dos resultados, ou seja, resultados que atinjam as metas predeterminadas externamente. A prescrição das funções do gestor (indicações vide bula) atribuições de cunho exclusivamente gerencial, onde o *point* situa-se na eficiência do processo e na eficácia da aplicação dos recursos que alimentam as práticas, no cultivo das performances contextuais.

Torna-se da competência do gestor incentivar a autorresponsabilidade dos integrantes do grupo de trabalho, de modo que cada um proceda por seu julgamento, em caráter diferenciado pela iniciativa e criatividade, alimentando deste modo à competição entre os pares. Estrategicamente, o gestor nutre a mentalidade dos seus subordinados, observando os princípios, de que cada indivíduo aplique seu potencial para a obtenção dos fins desejáveis, instalando um clima de cobrança e culpabilidade pelos insucessos. Pelas considerações de Ball (2010, p. 41), quando

[...] essas formas de regulações ou governamentalidade têm uma dimensão social interpessoal. Elas são subentendidas dentro de um complexo institucional, de equipe, de grupo e de relações comunitárias – a comunidade acadêmica, a escola, os departamentos, a universidade, [...].

A ação do gestor escolar submete a prática pedagógica e administrativa aos matizes e reflexos das prescrições da política mundializada, pressionado a automatizar as conversões de produção mercadológica. O arquétipo produtivo define a informação e o conhecimento como recursos valiosos no contexto globalizado. A partição do conhecimento organiza-se entre aqueles que o produzem e o controlam, excluindo aqueles que dele não têm acesso.

O conhecimento determina poder e direito de propriedade sobre este saber, resguardado por legislações que garantam a condição de usá-lo transformado em capital. A sociedade moderna encontra-se acometida pela crise do saber, quanto ao valor do conhecimento para a pessoa, comunidades e sociedade global. Conforme Lessard e Tardif

(2013), o saber esvaiu-se quanto ao potencial de unificação, dando vazão à dispersão, fragmentação e segmentação.

Portanto, atribui-se àqueles que produzem - o saber - decidir quais conhecimentos terão valor e sentido para o mercado, definidos como práticas verdadeiras e úteis. No intento de ampliar a reflexão, Anastasiou, Cavallet e Pimenta (2003, p. 269) contribuem com o raciocínio ao asseverar que “um enorme poder flui do conhecimento”, porém não como “intrínseco àqueles que produzem”, mas sim, “àqueles que controlam os produtores e processos de produção do conhecimento”.

O movimento das políticas educacionais sanciona acirradamente a ampliação e alargamento da competitividade econômica na preparação de competências requisitadas pelas comercializações do saber para render. Entende-se por mercantilização a ação ou efeito de fazer com que algo seja comercializado e transformado em mercadoria. A mercantilização da educação consiste no processo de desenvolvimento dos fins e dos meios, tanto no âmbito estatal como no privado, através de reorientação, conforme os princípios e a lógica do mercado, sob a qual a educação, gradativa e progressivamente, perde o *status* de bem público e assume a condição de serviço comercial.

Neste contexto...

As políticas públicas educacionais dos Estados capitalistas cumprem importante função para a manutenção e a reprodução de um tipo majoritário de educação que se desenvolve em seus sistemas de ensino, de caráter individual, competitiva e subsidiada pelo decreto de méritos quase sempre duvidosos e excludentes, voltada para uma qualificação que atenda aos interesses dos mercados de trabalho, ao mesmo tempo em que constrói uma hierarquia rígida sobre a possibilidade de seu acesso por parte dos indivíduos. A financeirização da educação tem se constituído na gestão empresarial, incluindo, em alguns casos, a desnacionalização das empresas educacionais, onde a abertura ao capital externo com/ou a fusão dos grandes capitais internos, tem permitido a formação de conglomerados corporativos empresariais, cujas ações são comercializadas nas bolsas de valores, atribuindo à educação a necessidade da busca incessante do lucro. (COSTA, 2011, p. 2-3).

Considerando esta lógica, compete ao Estado o controle da geração do capital humano pela mensuração dos resultados da educação escolar, como garantia para a ampliação da produção e da economia.

A autonomia e a autoridade do gestor submetem-se ao julgamento verticalizado dos resultados dos indicadores realizados por instituições externas; que produzem índices a serem utilizados como instrumento midiático na divulgação de resultados; desconsiderando contextos, práxis e identidades das instituições aferidas – a necessária performatividade

implantada pelas coordenadas mundialmente mercantilizadas, ou seja, o *accountability*. Explica Ball (2004, p. 1116), que a “performatividade” desempenha um papel crucial nesse conjunto de políticas. Ela funciona de diversas maneiras para “atar as coisas” e reelaborá-las. Ela facilita o papel de monitoramento do Estado, “que governa a distância” - “governando sem governo”.

As sentenças dos resultados dos indicadores indisponibilizam argumentações por parte dos sistemas educacionais ou instituições educativas e seus gestores, tolhendo defesas ou questionamentos quanto aos resultados das metas propostas ou da fidedignidade dos resultados. Submetem cada instituição ao recebimento dos prêmios financeiros de acordo com o desempenho obtido.

Ball (2002) situa no documento da “agenda da reforma” da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1995), os determinantes das mudanças relacionadas ao mercado, gestão, performatividade, desresponsabilização autorregulada do Estado em favor da ampliação e plasticidade da autoridade. Desta forma, compete aos “gestores e organizações maior liberdade em decisões operacionais” transformando-os em autores principais e encorajando-os a “centrarem a sua ação nos resultados”, permitindo ao “gestor gerir”.

A segunda seção do capítulo empenha-se por delinear os aspectos teóricos da democracia, enquanto proposta de governo e enquanto procedimento representativo e deliberativo das organizações integrantes da malha societária brasileira.

2.2 O delineamento teórico da democracia

A democracia origina-se desde outrora - com os povos antigos - pela história política advinda dos gregos. Compreendiam a política como a ciência responsável pela organização da sociedade, a qual refletia sobre a forma de disciplinamento das pessoas.

A história política experienciada em Atenas decretou o alicerce de construção do regime democrático na estruturação social, com direitos ampliados aos cidadãos, como forma de governo. Todavia, na contemporaneidade, as políticas de governo tentam ampliar a participação política do povo, mesmo que considerados os formalismos democráticos de universalização, diferenciado dos gregos. A diferenciação entre as democracias - grega com as ocorrentes entre os séculos - oportuniza a visibilidade dos sinais históricos da evolução

societária – crescimento populacional e reorganização política e econômica -, imputando transformações recorrentes a cada período.

A democracia firma o amplo “reconhecimento dos direitos de liberdade e como natural complemento ao reconhecimento dos direitos sociais ou de justiça”, conforme admite Bobbio (2001b, p. 502). Sugere à possibilidade de identificar a “ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta e indireta, nas decisões que interessam a toda a coletividade” (BOBBIO, 1983, pp. 55-56). Participação também não só articulada a partidos políticos partidários, mas como atitude comprometida pelo interesse coletivo.

O contexto social disponibiliza um sem fim de possibilidades que oportunizam a participação comprometida no debate público, polarizado, controverso e revestido pela prática pedagógica nas diferenças situacionais da democracia direta e/ou indireta - representativa. Em outras palavras, as divergências reforçam o sistema ao contrário de o danificarem, desde que sejam respeitadas as regras da divergência.

A democracia oportuniza certo grau de elasticidade entre os entes sociais, pois “como método está sim aberta a todos os possíveis conteúdos” (BOBBIO, 2000, p. 22). Assim não fosse, estaria ela em contraponto à definição de que ocorra como sistema de governo de todos – no mínimo de muitos ou da maioria.

Considerando o texto mencionado no preâmbulo da Lei Magna do Brasil – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 -, instaurando o Estado Democrático de Direito, é compatível a

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Paulo Rouanet (2013 p. 190), ao contemplar estudo analítico abordando as teorias de Jürgen Habermas e John Rawls, menciona a tese da “democracia deliberativa” como a das transformações sociais que requerem “formas alternativas de governo” e de “mais participação da sociedade”; diante das “mostras insuficientes” das organizações sociais representativas clássicas e diante do “mundo cada vez mais globalizado” pela oferta de

“informações” quase que instantâneas “possibilitadas pelos meios de comunicação”, exploradas a partir da década de 1980. Assinala que

Se, de um lado, a condição de legitimidade das instituições em sociedades democráticas é que as instituições jurídico-normativas sejam permeáveis, ao longo do tempo, e, até certo ponto, às pressões sociais por mudanças, de outro, essas mesmas instituições devem prevalecer sobre o desejo, por definição volúvel e imediatista, das massas populares, a fim de conferir à sociedade condições de estabilidade que permitam a governabilidade em condições justas e equitativas.

Na mesma análise, o autor Rouanet (id. p. 184) ressalta os princípios identificados por John Rawls como indispensáveis aos regimes democráticos considerados os contextos sociais atuais, constando entre eles que “temos [...] direito de voto, regra da maioria, liberdade de expressão política, direito de concorrer e de assumir cargo político”. Por outro lado, também menciona os princípios “*não* essenciais” ao sistema democrático, sendo eles “[...] expressão não política e liberdade de pensamento religioso, filosófico e moral, liberdade de consciência e livre exercício da religião”, todos de caráter subjetivo.

De outra forma, Carlos Estevam Martins (2003, pp. 17-19) aborda a questão do regime democrático situado em contraponto simultâneo ao antagonismo da ideologia do liberalismo – neoliberalismo –, declarando que “não há como concordar com uma, sem excluir a outra”. Enfatiza a restrição discursiva neoliberal que “esvazia a esfera pública” de pensamentos outros que não o da ideologia proponente. Menciona a “despolitização” social identificada pelo estado de “refluxo político representativo apropriado pelo interesse privado” em garantir a “autoperpetuação político-eleitoral”. Vai adiante (id. p. 22), denunciando e questionando que:

Ao contrário do que poderíamos esperar – na qualidade de cidadãos que supostamente vivem numa república democrática - o regime em vigor promove no seio da população elevadas taxas de absentismo político e ideológico. O que fazer para camuflar a ausência do povo – esse vazio inexplicável e imperdoável? [...] o regime abriu espaço para o *ersatz* representado pela participação política terceirizada. [...] O processo decisório governamental, por sua vez, acha-se invadido pelos profissionais da influência, especializada em lidar com a coisa pública.

Refere-se também à “pirotecnia” (id. pp. 23-38) eleitoral responsável pela marketização das campanhas eleitorais, onde encarregados pela “publicidade comercial” - como especialistas eleitorais - empenham-se em conduzir candidatos à eleição. Identifica os

partidos políticos como domesticados, pois “aclimataram-se ao *status quo* liberal” transformando-se em “caricaturas do conceito de partido”.

O autor empenha-se ainda – além das críticas – com a imprescindibilidade da “construção de um regime de plenitude democrático” - tese democrática – diante da qual ocorra a explicitação ideológica, conceitual, e de edificação teórica permeada pelo contexto de sociedade complexa. A teorização democrática pode ser entendida, conforme dois eixos conceituais diferenciados, de acordo com o que Marcos Nobre (2004, p. 30) indica compreendê-los

[...] tanto de um ponto de vista meramente descritivo e explicativo, em que os interesses dos atores políticos conflitam e encontram por fim um vetor resultante, como compreendê-lo a partir de um ponto de vista normativo, inscrito na ideia mesma de democracia moderna, que se realiza no conflito político. [...] é possível tanto pretender formular um modelo teórico com propósitos meramente descritivos e explicativos, quanto partir do pressuposto de que é impossível formular um modelo teórico da democracia que não seja o normativo.

Na mesma linha, Carla V. Sales (2005, p. 233) emite considerações quanto à democracia – máscaras da democracia⁷ – observando os enfoques contemporâneos dos pressupostos do “minimalismo schumpeteriano⁸ - democracia como mercado” - e da democracia dita “deliberativa – como fórum”. De outra forma, acentua que “por meio da máscara do minimalismo, a democracia é vista como *mercado*; pondo a máscara da teoria deliberativa como *fórum*”.

No transcorrer de sua análise, a autora também indica a ausência da identificação teórica e da caracterização do modelo democrático despida de nuances antidemocrática. Destaca que, mesmo considerando as polarizações do regime, “a competição e a participação política” identificam-se como dimensões ideológicas comuns à teorização política da democracia.

7 A autora Carla V. Sales considera que entre outras possibilidades, designa-se máscara o aparato destinado a cobrir o rosto de quem dela se utiliza, camuflando-se diante de olhos externos que ao observarem quem dela faz uso não a reconhecem de imediato. Afirma: “É assim que as teorias democráticas apresentam-se: uma espécie de personagem do antigo teatro grego, a cuja disposição está os mais controvertidos disfarces, de modo que aos espectadores só resta uma visão distorcida (ou, quando muito, incompleta) da real essência que a constitui – a democracia” (id. p. 233).

8 A autora Carla V. Sales esclarece o minimalismo schumpeteriano justificado pela crítica de Schumpeter a teoria clássica de democracia, ao contrapor-se aos princípios do bem comum e a vontade geral, alegando não existir algo que seja comum única e perfeitamente determinado, pois o bem comum ressignifica-se por diferentes interesses e sentidos (id. p. 235).

A democracia – mercado – tomada pela competição estrutura-se pela concepção em que se torna o mecanismo através do qual os indivíduos se utilizam de eleições competitivas – através do voto das pessoas – para alcançar o poder. Dito nas palavras de Schumpeter (1961, p. 300) que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas em que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”.

A democracia tomada como “método” instrumentaliza o fim a ser alcançado - por indivíduos - diante do pleito eletivo onde o voto torna-se a mercadoria – de barganha – para que *candidatos líderes* tomem o poder. Em outras palavras, o voto destina-se à finalidade de definir o líder que constituirá o governo e exercerá a força da liderança sobre seus eleitores.

O comando do regime democrático delega poder àqueles com maior resultado no mercado da votação – concorrência eleitoral – pela aceitação ou negação da opinião do povo. Assim esclarece Sales (id. p. 239) que o minimalismo schumpeteriano proporciona “a democracia feições de um mercado, na medida em que a enxerga como um método para chegar-se a decisões políticas por meio da livre competição pelo voto livre; ou, dito de outra forma, por meio da livre concorrência pela liderança”.

Avritzer (2000) considera que a unanimidade democrática teve considerável alteração no rumo dos ventos, - contados meados do século XX -, através da teorização de John Rawls e Jurgen Habermas, os quais retomam a esfera do *debate público*, formatando a concepção deliberativa – argumentativa - da democracia. Rawls aborda a deliberação a cerca da subestimação das diferenças, sendo estas eliminadas pelo consenso como estratégia de justiça.

Habermas, por sua vez, percorre a esfera da argumentação onde o *público* interage pelo debate – face a face – deliberando sobre as questões da política - governo - e da sociedade, manifestando as demandas através de formas diferenciadas de relação com o poder. Neste sentido, a argumentação pública estabelece-se pela participação traduzida pela publicidade, abstendo-se dos interesses particularizados e/ou do poder como dominação dos indivíduos.

O autor instrumentaliza sua elaboração teórica da política moderna, de acordo com Leonardo Avritzer (id. p. 39), entrelaçada ao “processo de deliberação coletiva” contando com “a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados” por propósitos políticos. Portanto, a teorização habermesiana combate a autolegitimação do arbítrio da maioria e das permutas voltadas aos interesses preestabelecidos, porém reafirma a deliberação argumentativa aos contornos públicos, onde a diversidade de concepções e de identidades forme a rede de atuação comunicativa.

A deliberação e a participação propiciam discussões no revigoramento da democracia, diante do afastamento das instituições representativas tradicionais, dando espaço ao controle de grupos movidos pela lógica do interesse público. Por sua vez, os “fóruns” tornam-se a *célula macro* da democracia deliberativa entre a sociedade e o Estado. A participação invoca a deliberação - na renovação do regime democrático - diante dos diversos canais de descentralização de controle das políticas por conselhos e orçamento participativo, conferências, legislação participativa e audiências públicas.

Avritzer (id. pp. 43-45) descreve a possibilidade do atendimento a três necessidades para que a argumentação deliberativa ocorra. Toma como primeira, “a cessão de um espaço decisório por parte do estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação”; como segunda possibilidade, identifica a forma no trato da “informação detida pelos atores sociais”, ou seja, sua relevância ao torná-la pública, e como terceiro elemento, indica a “possibilidade de testar múltiplas experiências”. De acordo ainda com o autor, o circuito destes elementos evoca a “oposição entre argumentação e decisão” e a polarização “entre pluralismo cultural e experimentação administrativa”.

A teoria de Habermas teve na sua obra *Faktizität und Geltung* - “Direito e Democracia: entre facticidade e validade” - o conceito da esfera pública abordado com maior profundidade - considerando o curso e contracurso do poder – e esboçando conceitos normativos com relação à esfera pública – contextual - das sociedades complexas, acomodando a democracia deliberativa e suscitando o roteiro político no âmbito de Estados Constitucionais de Direito.

Nesta, aborda a democracia deliberativa como sendo a superação do liberalismo e do republicanismo⁹, fundamentada pela tese de que a formação da vontade torna-se consequência da deliberação e não da tomada pela “sobrecarga normativa de cidadãos virtuosos”. Remete à democracia o caráter político - procedimental e deliberativo - refletindo sobre o arcabouço institucional da autonomia pública. Desta forma, Lubenow (2010, p. 231) ressalta que:

9 Segundo Lubenow (2010) o modelo liberal tem no processo democrático o objetivo de intermediar a sociedade (um sistema estruturado segundo as leis do mercado, interesses privados) e o Estado (como aparato da administração pública). Nesta perspectiva, a política tem a função de agregar interesses sociais e os impor ao aparato estatal; é essencialmente uma luta de posições que permitam dispor de poder administrativo, uma autorização para que se ocupem posições de poder. O processo de formação da vontade e da opinião política é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente em manter e conquistar o poder. O êxito de tal processo é medido pela concordância dos cidadãos em relação a pessoas e programas quantificados em votos. Por sua vez, o modelo republicano tem no processo democrático apresenta a necessidade de uma formação da opinião e da vontade e da solidariedade social que resulte da reflexão e conscientização dos atores sociais livres e iguais. A política não obedece aos procedimentos do mercado, mas às estruturas de comunicação pública orientada pelo entendimento mútuo, configuradas num espaço público. Orienta-se pelo input de uma formação da vontade política.

A concepção de política deliberativa é uma tentativa de formular uma teoria da democracia a partir de duas tradições teórico-políticas: a concepção de autonomia pública da teoria política republicana (vontade geral, soberania popular), com a concepção de autonomia privada da teoria política liberal (interesses particulares, liberdades individuais). Ela pode ser concebida simultaneamente, como um meio termo e uma alternativa aos modelos republicano e liberal.

Lubenow (2010) diz ser a deliberação que trata da categoria normativa definida como concepção procedimental da legitimação democrática, a qual se assegura pela feição empírica explicativa e crítico normativo. Como concepção procedimental, normatiza-se pela expansão da participação dos cidadãos, identificando o regime democrático. O modelo deliberativo mescla aspectos liberais e republicanos, de forma a traçar “conotações normativas” mais rigorosas que o liberalismo, no entanto, “menos normativas que o republicanismo”. Tomando Lubenow (id. p. 234) que, ao analisar Habermas, considera:

O princípio procedimental da democracia [...] um procedimento de normatização (o que significa: um processo de institucionalização da formação racional da opinião e da vontade) através do caráter procedimental, que garante formalmente igual participação em processos de formação discursiva da opinião e da vontade e estabelece, com isso, um procedimento legítimo de normatização.

A participação dos cidadãos no processo deliberativo – tomada de decisões – centraliza o viés democrático como encarregado do alargamento procedimental da democracia. No entanto, interessa à teorização da democracia compreender e/ou definir qual a natureza de poder ou de dever atentar aos indivíduos quanto à participação e à deliberação institucional no Estado Democrático de Direito.

Considerando a pluralidade e a complexidade da macroestrutura social da contemporaneidade, reitera-se o desafio quanto à contribuição da participação na construção do regime democrático diante da assimetria das condições intelectuais dos indivíduos e da desproporcionalidade dos recursos materiais. O respeito às infinitas diferenças sociais pode responsabilizar-se em gerar condições deliberativas e de participação suficientes à democracia?

A democracia efetiva-se por diferenças entre os regimes, distinguindo o regime democrático dos demais. No entanto, a democracia consiste em ser o governo das maiorias, afiliada aos direitos individuais e das minorias. Embora considerando a vontade das maiorias será justo - que ela a dita democracia - considere apenas os direitos básicos dos indivíduos e das minorias, desconsiderando a cidadania da população?

O regime democrático para o estado democrático é escasso e incoerente – como teoria e ação – se o contexto e a organização social assim não o forem, a partir de seus princípios. A questão focaliza-se em além de garantir a forma de governo, ter contemplado na prática social condutas também democráticas. Do contrário que regime pode consolidar-se enquanto democrático? Queira este expandir-se não apenas como regime de Estado, mas como edificação das sociedades democráticas.

O provimento das gestões educacionais, em especial o provimento da gestão escolar das instituições do sistema público municipal – no caso em estudo - expressa à polarização da temática a ser apresentada na próxima seção, em contraponto com a democratização.

2.3. Formas de provimento do diretor escolar

A qualificação do ensino dos sistemas de educação - na correlação com o caráter de provimento do cargo a diretor escolar - tem motivado numerosos estudos, cujo interesse situa-se na democratização institucional, como questão de atitude e não apenas de legalização na forma da lei. No entanto, o embrião do Estado brasileiro encontra-se demarcado pelo patrimonialismo, embaraçando-se ao distinguir o domínio público do domínio privado - asseverando o processo clientelista - no provimento da gestão dos sistemas educacionais nacionais.

O provimento dos diretores escolares da rede pública reflete o parâmetro das políticas da educação. Pode-se observar que o sistema educacional e a forma de provimento implicam a maneira de atuação do diretor – encargo e pertença – no contexto da instituição. Conceber as atribuições do dirigente escolar remete à possibilidade da relação com a forma de provimento pela qual assume o posto de diretor. O interesse pelo processo de provimento dos diretores escolares remonta a intenção da construção de processos democráticos nas redes públicas de educação do país.

Apesar disso, a legitimação da influência do papel do diretor, através de seu perfil como garantia de qualidade no funcionamento da gestão e de bons resultados de forma geral, implica ações centradas apenas no diretor como principal responsável pela instituição. Assim sendo, o contexto escolar - em seus múltiplos aspectos - fica relegado ao processo antidemocrático, ou seja, reafirmando o comando autocrático de gestão.

A escola pública do sistema de educação brasileiro carrega a tradicional herança do provimento ao cargo de diretor concedido por livre indicação – nomeação – do patrono do

Estado – governador ou prefeito – e ainda pelos interesses privatistas do comando político partidário, reafirmadas pelo também, costumeiro clientelismo. A indicação política dos diretores escolares consolidou-se como privilégio político – expondo as escolas à barganha política - desde a ditadura governamental de Getúlio Vargas, como bem elucida Mendonça (2000, pp. 130-131), sendo a

[...] interferência política no ambiente escolar que esse procedimento enseja permitiu que o clientelismo político tivesse na escola um campo fértil para seu crescimento. [...] A indicação como mecanismo de escolha do diretor não pode por esses motivos ser compreendida como democratizadora nem como propiciadora de modernização administrativa e burocrática.

A demanda por processos alternativos de provimento dos diretores da escola pública e a labuta em busca da supressão do clientelismo - aristocracia das administrações - simbolizam o cabo de bandeira em favor da democratização das práticas educacionais. A Constituição Federal de 1988 regulamenta a possibilidade da democratização administrativa escolar, no entanto, ampliar e concretizar os processos de provimento dos diretores dispense árdua trajetória política. Bezerra (2009, p. 60) contribui com a reflexão ao afirmar que

[...] a partir da década de 1980, principalmente nos dias atuais, tem-se verificado grande preocupação [...] com o processo de escolha dos diretores escolares nos municípios e Estados brasileiros, o que vem trazer um permanente questionamento sobre o papel do dirigente escolar na construção de uma gestão democrática da escola pública. Refletir sobre a gestão democrática da escola, especialmente sobre a escolha e atuação do dirigente escolar, [...] poderá contribuir para [...] o aperfeiçoamento do trabalho e das relações no interior da instituição, melhorando especialmente a qualidade do ensino.

A seleção dos diretores ao cargo respeita as modalidades de indicação política, seleção por concurso público específico para o cargo - composto por prova técnica e títulos -, eleições diretas, diretor de carreira, diretor indicado por lista tríplice ou sêxtuplas e o esquema misto contemplando: eleição com concurso público, eleição com plano de trabalho, concurso público e designação, currículo mais entrevista, eleição mais livre indicação, eleição mais provas escritas, etc.

O diretor elevado ao cargo por *livre indicação política* – cargo de confiança e comissionado - executa as funções de acordo com as prioridades encaminhadas pelo patrono – aristocracia clientelista – e de sua responsabilidade, o que se opõe ao perfil da gestão democrática. Inibe a participação da comunidade na definição do representante ao cargo de

diretor – sem lhe ter reconhecido a liderança – assim como inibe a legitimação política do processo. Centraliza o poder e o domínio no dirigente, distanciando-se dos interesses da comunidade.

O critério de seleção do diretor por livre indicação, basicamente, desconsidera a competência e o apoio da comunidade da instituição ao candidato, considerando unicamente o favorecimento recíproco e, descartando os candidatos ao cargo em oposição política ao governo. O tradicional provimento de diretores das escolas públicas dos sistemas nacionais, submetidos aos mandos “dos donos do poder”, permite ao “político profissional”, conforme Mendonça (2001, pp. 88-89), condicionar

[...] o diretor escolar como aliado político [...] ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabeleem-se [...] as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público. [...] baseia-se na confiança pessoal e política [...] e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação pessoal que caracteriza a administração burocrática. [...] Na medida em que o beneficiado com o cargo perde a confiança política [...], a exoneração é acionada como consequência natural, como o despojamento de um privilégio.

A manifestação política - do patrono – no provimento ao cargo de diretor por indicação - representando o cargo político do poder público - instituindo a autoridade tradicional – weberiana -, tendenciosamente, manifesta a confluência dos propósitos entre a liderança de governo e os liderados – governantes e gestores de escolas - em caráter de confiança, estabelecendo o roteiro do controle e da manipulação, aplicados aos interesses por resultados da gestão.

O acesso ao posto de diretor por *carreira* assegura-se por severa hierarquia e submissão a sistema de controle burocrático, considerando os critérios: tempo de serviço, merecimento e/ou distinção, escolarização, etc. como aplicativo da meritocracia. Por sua vez, assenta o poder nos domínios da autoridade centralizada. Forma esta de provimento, com reduzido uso no sistema de educação nacional, embora o candidato carregue experiência necessária diante da eficácia da gestão escolar. Contudo, desvincilhada da participação comunitária para a definição do candidato ao cargo.

O provimento do cargo a diretor escolar por intermédio de *concurso público* surge como objeção e contestação ao provimento por livre indicação. Essa forma de provimento revela transparência e objetividade no processo, aliando a prova com a classificação por

pontuação dos títulos de formação. Valoriza os aparatos técnicos para o desempenho das funções administrativa e burocrática, em desprestígio ao processo político, desconsiderando a participação e comprometimento da comunidade.

O candidato que se submete ao concurso passa a ser avaliado por competência técnica – meritocracia –, mas poupado de incorrer à avaliação de outras características essenciais – capacidade de liderança – às atribuições da gestão do cargo. Torna-se vitalício no cargo, podendo permanecer à frente de uma mesma instituição – como burocrata legitimado –, instaurando vícios à função e impedindo o sistema de gestão democrático. Conceituação assegurada por Lima (2012, p. 10) quando diz que

[...] a alternativa legal que melhor atende aos critérios de transparência para o ingresso no cargo, considerando que resguarda a impessoalidade na escolha, ênfase na competência técnica e valorização de aspectos profissionais. Contudo, este mecanismo, em virtude da ausência de alternância na função, e de processos de avaliação que monitorem e aprimorem o funcionamento da escola, pode relativizar suas virtudes técnicas e expor formas cristalizadas de conduzir a gestão. [...] o diretor nomeado por concurso pode, não somente sentir-se desembaraçado dos seus compromissos políticos com aquele que o nomeou [...] como com a comum idade escolar que foi alijada do processo.

A feição *democrática* do provimento a diretor através de concurso contempla apenas o quadro de candidatos eleitos mediante a possibilidade de o candidato escolher a instituição que desejar trabalhar, no entanto tal regra fica inacessível à comunidade escolar. A oferta de diretores ao cargo por concurso público perpetua certo grau de clientelismo mediante a opção do governo – patrono - indicar o diretor de preferência para dirigir determinada escola, em decorrência dos interesses políticos.

O provimento do diretor escolar determinado por *listas múltiplas* – em geral tríplices - ocorre mediante a participação da comunidade e/ou setores da mesma, designando nomes de prováveis diretores, os quais estarão, posteriormente, submetidos à indicação do executivo. Pode também compor este processo outra etapa integrada por provas e títulos, cujo interesse está em avaliar a capacidade cognitiva do candidato à função de gestor escolar.

Tal categoria possibilita a temporalidade do candidato no cargo e, a parcela – reduzida – de participação da comunidade na definição dos candidatos. No entanto, a definição delegada ao executivo permite certo grau clientelista, considerado os critérios políticos/autocráticos, porém legitimados pela participação da comunidade escolar.

A *eleição direta* ao provimento do cargo de diretor escolar contempla características de maior espírito democrático – remonta a experiências iniciadas na década de 1960, no

estado do Rio Grande do Sul, quando colégios estaduais votaram em diretores de escola, por intermédio de lista tríplice. O processo eletivo a suprir os diretores escolares, em nível nacional da nação brasileira, inicia-se na década de 1980 como tentativa de democratizar também, as práticas escolares.

No entanto, na década de 1990, ocorre o processo reverso em vários estados brasileiros, fruto de governos descomprometidos com a democratização do país e predominantemente interessados por práticas facilitadoras do clientelismo. Comum à época foi o ingresso de ações governamentais jurídicas, invocando pela inconstitucionalidade das regulamentações a eleição dos diretores escolares públicos. A justificativa utilizada - pelos donos do poder - firma-se na argumentação de que a indicação e destituição do cargo - sendo posto comissionado - é competência do Poder Executivo local, amparada legalmente na própria Constituição Federal de 1988, Artigo 37, inciso II:

[...] a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

O provimento ao cargo por eleição de diretores contempla ampla diversidade na forma do processo. Este pode incorporar ao colégio eleitoral a proporcionalidade - percentual - da comunidade escolar ou sua totalidade, tendo incluído professores, funcionários, estudantes e pais. Pode ocorrer também, a operacionalidade do processo - visando à transparência - mediante regulamentação legal específica, atendendo determinações como: divulgação das propostas pelos candidatos, disponibilidade para apresentação e debates diante da comunidade escolar, composição da comissão eleitoral, organização de calendário ou cronograma especificando datas, locais, horários, entre outras regras do processo. Ocorre ainda, a possibilidade de a comissão eleitoral ser responsabilizada por normatizar as etapas do processo eleitoral. Importa possibilitar a participação na comunidade pelo direito ao voto, respeitada a transparência e a consciência democrática, mesmo que

[...] as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas - não sendo o único - é necessário compreender os vícios e as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis. Por isso, não consideramos a eleição, por si só, garantia da democratização da gestão, mas

referendamos essa modalidade enquanto instrumento para o exercício democrático. (Gestão da Educação Escolar, 2006, p. 66).

O provimento através da eleição possibilita a comunidade escolar tomar conhecimento da proposta dos candidatos – identificando-a com a afinidade do contexto escolar – documentando o acompanhamento e execução das prioridades da gestão, mesmo sem vínculo anterior, pessoal e profissional, com a instituição. Tal provimento, também, autoriza a afluência de novos candidatos ao posto, encaminhando a constante renovação dos diretores e permitindo a experiência a outros profissionais do quadro público - em caráter salutar aos processos de democratização - contribuindo para a eliminação do clientelismo.

Embora seja este o mecanismo a provimento com maior rigor democrático, pode não assegurar mecanismos de todo democráticos as práticas da instituição escolar. Por outro lado, a funcionalidade do processo contribui com a minimização do clientelismo, mas não de sua extinção. O clientelismo pode estar presente mesmo diante do processo eletivo, pois sendo a escola vinculada aos mandos do *governo* municipal que estabelece as concessões, apoio e assistência diante das conversões políticas - partidárias –, submete os diretores/gestores à partidarização¹⁰.

Eleger os diretores escolares consolida-se como artifício a equipar as instituições escolares por diretor/gestor – empenhado com o contexto e, utilizando-se da figura de comando, gerir de forma a consolidar a autonomia, a participação e a descentralização da escola. Paro (1996) alega que a inserção do processo eletivo, nas escolas públicas, fundamenta a predisposição à ocorrência do “sistema eletivo” em abrandar as incidências “tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal”.

Portanto, o provimento do cargo a diretor escolar pelo processo eletivo – legitimado pelo voto - define a representação política, expressiva e coletiva da comunidade escolar, vinculada aos que o elegeram, subvertendo a submissão do comando relegado pelo governo –

10 Segundo Ribeiro (2014), partidarizar é a prática de filiação a um partido político ou a defesa dos interesses do partido por estes filiados, o que muitas vezes gera prejuízos à nação. Falar de partidarização envolve os partidos políticos e a própria política que se encontra muitas vezes e tão somente partidarizada e se esquece dos seus ideais e esta guina em atraso político. O que a sociedade pode fazer para evitar a tão somente partidarização é estimular debates e mobilizações políticas incentivando a população a falar sobre política e desenvolver o senso crítico para identificar a partidarização. No momento em que o Brasil caminha para o revigoramento do processo democrático, não é aceitável que a escola também, não participe do processo que estimula a politização de seus alunos e incentiva o aprendizado político. É salutar que o sistema educacional funcione apenas como meio a instrução e não promova a partidarização, já que isso é questão de foro íntimo.

patrono – e, em paradoxo, opera politicamente pleiteando a responsabilização do Estado na qualificação da instituição.

A modalidade de *provimento misto* compatibiliza maneiras diferenciadas de seleção do diretor. Nesta avaliam-se a capacidade técnica e os conhecimentos designados pelas titulações, experiência e tempo de serviço prestado ao sistema, capacidade em estabelecer boas relações com os pares, entre outros quesitos.

O afloramento da gestão educacional com característica gerencial – interesse em indicadores, transparência, controle compartilhado (*accountability*) - requer maneiras diferenciadas de provimento dos diretores escolares. As modalidades de provimento misto são as preferenciais para este modelo de gestão, em razão da observância de certificação, entrevista, plano estratégico de gestão e especialização através de formação específica do candidato.

A Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, em seu Artigo 2º, inciso VI, determina o formato para os procedimentos quanto à gestão democrática, referenciando a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Por sua vez, a Meta 19 e suas subsequentes estratégias encaminha a seguinte orientação:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois anos), para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública e comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. Estratégias: 19.1. Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho bem como a participação da comunidade escolar.

A inclinação à adesão de mecanismos gerenciais para a provisão de diretores escolares demonstra a tendência ao aprimoramento das seleções, observando critérios técnicos e políticos para a função de diretor/gestor. Ao diretor, torna-se indispensável apresentar as habilidades de liderança e do empenho em executar os programas e políticas educacionais. O interesse – primeiro - do redimensionamento das funções atribuídas ao diretor situa-se justamente em controlar e estimular a qualidade da educação nacional, ou seja, pontuar as atividades na obtenção das metas dos Indicadores de Desenvolvimento da Educação Básica.

A proposta de gerenciamento - empresarial - da gestão escolar pretende, com o processo de escolha do diretor escolar, elevar ao cargo o candidato equipado por competência

técnica, requerida através de conhecimentos expressos de forma avaliativa. Portanto, o aspecto democrático nestes parâmetros está vinculado a competências adquiridas previamente, negando o processo político-social pelo qual a escola pública consagra-se.

Preunciando o próximo capítulo e considerando as prerrogativas do provimento do diretor/gestor escolar que aflora como organizador da escola, regida pelo princípio burocrático aristocrático da agenda pública, enviesando o alargamento da democracia, ocorre à oportuna indagação: *Em que se afirma o caráter da gestão do diretor escolar, tencionado por processos e metas a atingir?*

3 O CONTEXTO DA GESTÃO ESCOLAR NO CENÁRIO DOS MUNICÍPIOS RIO-GRANDENSES

A nação brasileira foi historicamente constituída com base na colonização europeia – sobretudo portuguesa como matriz cultural oficial. Isto faz com que o Brasil apresente, na sua organização política e social, o endosso e a vigência da ordem transportada de Portugal no século XVI (FAORO, 2012). O Estado adquire a composição exclusivista e determinada pelo rei, cujas funções e benefícios tornam-se propriedades submetidas aos mandos deste, encaminhando assim o processo de colonização – fato histórico da doação das Capitanias Hereditárias. Objetiva as benesses interesseiras delegadas pela Coroa Portuguesa, mediante as relações absolutamente patrimoniais.

O Estado credenciado no sistema patrimonialista caracteriza-se pela indistinção entre as limitações do público e do privado. O patrimônio fica relegado aos assuntos pessoais e de governo, ou seja, o Estado se torna patrimônio do governante. A dominação patrimonialista, segundo Raymundo Faoro (2012), jurista e pesquisador rio-grandense fundamenta a formação do Estado Brasileiro.

A dominação patrimonial constituiu-se por inegável responsabilidade na formação do aparelho do Estado brasileiro, na medida em que foi tecendo a vestimenta do patrono, sob modelitos adquiridos e aprovados pela sociedade do Brasil. Essa configuração de poder – dominação tradicional –, e de domínio de pequena parcela da população, subordinou o país aos seus interesses, costurando os tecidos e perpetuando a modelagem da coroa (prefeitos, governadores, presidentes, etc.).

O Rio Grande do Sul inicia sua história, pontuando a educação pela reivindicação dos imigrantes europeus que batalharam por escolas inexistentes na época, favorecendo assim o analfabetismo. Os filhos dos colonos estavam excluídos da educação escolar pelo fato das mesmas não existirem e, quando começaram a ser implantadas, favoreciam aos que podiam pagar pela educação, ou além de estarem afastadas eram poucas. O governo pouco atenção dava à questão da educação, considerando o cultivo da fé católica mais importante, pois o governo atendia as prescrições do império português.

As relações patrimonialistas – clientelistas – estão cristalizadas nas diversas realidades administrativas, convivendo com a racionalização burocrática dos sistemas administrativos. A maior incidência destas práticas situa-se, precisamente, no provimento dos cargos das administrações públicas – em todas as esferas. Como bem menciona Holanda (1995, p.146), afirmando que:

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos.

Por esta perspectiva, a administração educacional pública rio-grandense manifesta, como exemplo pontual na sucessão do patrimonialismo tradicional, o provimento dos cargos de gestores escolares municipais através da indicação por partidos políticos, prefeitos e secretários municipais - entre outros. Essa prática tem como consequência implicações na gestão, que se submete aos mandos do poder da indicação, asseverando a impessoalidade, em prejuízo à observação de aspectos da gestão democrática.

A gestão educacional dos municípios do Rio Grande do Sul pode contemplar formas distintas no provimento aos cargos dos dirigentes das unidades escolares: livre indicação pelo poder público, eleição de diretor, concurso público para o cargo de diretor, forma mista de escolha para o cargo e lista tríplice. Porém mantém as formas do provimento definidas de acordo com os diferentes contextos dos sistemas públicos locais, acatados os processos de judicialização da política de provimento da gestão escolar das instituições municipais rio-grandenses.

3.1 Delimitando a gestão municipal no espaço do Rio Grande do Sul

O universo da gestão das escolas da rede pública dos sistemas de educação municipal do Rio Grande do Sul apresenta peculiaridades e similitudes construídas pela historicidade social, política e econômica decorrente da origem de formação da federação brasileira, marcada pela colonização luso-espanhola e europeia.

O estado do Rio Grande do Sul situa-se na Região Sul do Brasil, também identificado como o estado meridional do país por posicionar o ponto extremo-sul do país localizado no Arroio Chuí. Limita-se ao sul com a República do Uruguai, ao oeste com a República da Argentina, ao leste com o Oceano Atlântico e ao norte com o estado de Santa Catarina, entrecortados pelo Rio Uruguai na maior parte da divisa territorial.

O Rio Grande do Sul apresenta o maior índice populacional e territorial entre os estados da Região Sul do Brasil. A extensão territorial de 268.781,896 km² ocupa 3% da área nacional. O índice populacional abeirando os 11,7 milhões de habitantes – estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para 2014, em 11.207.274 habitantes –

que equivalem a 6% da população brasileira. A população rio-grandense acolhe o quinto melhor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – do Brasil, pelo qual são responsáveis as baixas taxas de mortalidade infantil e os altos índices de alfabetização.

O Rio Grande do Sul, seguindo os parâmetros socioeconômicos e de acordo com a apartação definida pelo IBGE, organiza-se em sete mesorregiões, sendo elas: Nordeste Rio-Grandense, Noroeste Rio-Grandense, Centro Oriental Rio-Grandense, Centro Ocidental Rio-Grandense, Metropolitana de Porto Alegre, Sudoeste Rio-Grandense e Sudeste Rio-Grandense.

A metade sul do Rio Grande do Sul acolhe a localização das mesorregiões Sudeste, Sudoeste, Centro Ocidental e porção das mesorregiões Metropolitana e Centro Ocidental. O povoamento desta região deu-se por consequência da preocupação do governo com a preservação da fronteira do país localizada no Estado. Esta região identificava-se pelo status de mais próspera, em razão das atividades econômicas oriundas da pecuária extensiva e seus segmentos, das charqueadas, dos frigoríficos e do cultivo e beneficiamento da produtividade arrozeira.

Por outro lado, o norte do Rio Grande do Sul beneficiou-se com a colonização dos imigrantes alemães e italianos. Estes que estabeleceram o desenvolvimento de maneira coletiva e primando pela educação, - intervieram na implantação de escolas para seus descendentes. O crescimento econômico da região atrela-se à forte industrialização – petroquímica, metalmeccânica, moveleira e calçadista. Destacam-se os grandes centros urbanos e os polos turísticos localizados no território serrano. Também, aqui situadas estão as mesorregiões Noroeste, Nordeste e Centro Ocidental que dão conta da economia baseada na agricultura diversificada das lavouras mecanizadas. Algumas cidades dedicam-se à indústria alimentar, de máquinas e implementos agrícolas e indústria fumageira.

Cada mesorregião apresenta distinto desenvolvimento, diferenciando-se pelos impactos econômicos, e que, por sua vez, provocam impactos sociais, como bem demonstra a tabela abaixo. Entre os anos de 2001 a 2011, a economia do Rio Grande do Sul na década, esteve impactada pelo *boom* das *commodities*¹¹ agrícolas e da agroindústria, dificuldades da

11 De acordo com Sua Pesquisa.com *commodities* (significa mercadoria em inglês) pode ser definido como mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, que são produzidos em larga escala e comercializados em nível mundial. As *commodities* são negociadas em bolsas mercadorias, portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional. As *commodities* são produzidas por diferentes produtores e possuem características uniformes. Geralmente, são produtos que podem ser estocados por um determinado período de tempo sem que haja perda de qualidade. As *commodities* também se caracterizam por não ter passado por processo industrial, ou seja, são geralmente matérias-primas. Existem quatro tipos de *commodities*: *Commodities* agrícolas: soja, suco de laranja congelado, trigo, algodão,

indústria tradicional na competição com a indústria da China, valor do câmbio, indústria metalmeccânica e automotiva e a implantação do Polo Naval de Rio Grande.

População, Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita, por mesorregiões, do Rio Grande do Sul — 2001-11

Mesorregiões	População			PIB			PIB PER CAPITA		
	Quantidade (1.000)		Crescimento (%)	Valor (R\$ milhão) (1)		Crescimento (%)	Valor (R\$) (1)		Crescimento (%)
	2001	2011 (2)		2001	2011		2001	2011	
Centro Ocidental Rio-Grandense	529	538	1,8	6 757	9 466	40,1	12 778	17 591	37,7
Centro Oriental Rio-Grandense	739	782	5,8	14 232	19 694	38,4	19 260	25 192	30,8
Metropolitana de Porto Alegre	4 447	4 768	7,2	100 694	125 095	24,2	22 641	26 237	15,9
Nordeste Rio-Grandense	938	1 062	13,2	22 597	33 314	47,4	24 093	31 376	30,2
Noroeste Rio-Grandense	1 962	1 949	-0,7	31 392	44 557	41,9	16 000	22 863	42,9
Sudeste Rio-Grandense	899	914	1,7	12 983	19 118	47,3	14 444	20 913	44,8
Sudoeste Rio-Grandense	746	723	-3,1	9 694	12 389	27,8	12 986	17 126	31,9
RIO GRANDE DO SUL	10 260	10 736	4,6	198 348	263 633	32,9	19 332	24 556	27,0

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: FEEDADOS.

(1) Preços constantes de 2011, utilizando o deflatoz implícito do PIB calculado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). (2) Estimativa do Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais da FEE, a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

Jaime Carrion Fialkow

Tabela 2- Evolução das Mesorregiões/RS na década de 2001-2011

Fonte: CARTA DE CONJUNTURA – FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuse, Ano 23 - nº 08 - 2014.

A análise da tabela aprecia o crescimento populacional, o Produto Interno Bruto – PIB – e o PIB *per capita* das sete mesorregiões do estado. O Nordeste Rio-Grandense destaca-se, entre as demais, para o período mencionado, pelo crescimento populacional – 13,2% - e pelo PIB – 47,4. Quanto ao PIB *per capita*, destaca-se com o maior crescimento o Sudeste Rio-grandense – 44,8%. Por sua vez, o Sudoeste Rio-grandense apresenta seu índice de crescimento populacional em 3,1% negativo para a década. A mesorregião Metropolitana de Porto Alegre expressa o menor crescimento do PIB - 24,2% - e também o menor crescimento do PIB *per capita* – 15,9% - para a década, entre as demais mesorregiões. A organização do espaço em extensões regionais – mesorregiões – contribui para a aproximação com a

borracha, café, etc. Commodities minerais: minério de ferro, alumínio, petróleo, ouro, níquel, prata, etc. Commodities financeiras: moedas negociadas em vários mercados, títulos públicos de governos federais, etc. Commodities ambientais: créditos de carbono. O Brasil é um grande produtor e exportador de commodities. As principais commodities produzidas e exportadas por nosso país são: petróleo, café, suco de laranja, minério de ferro, soja e alumínio. Se por um lado o país se beneficia do comércio destas mercadorias, por outro o torna dependente dos preços estabelecidos internacionalmente. Quando há alta demanda internacional, os preços sobem e as empresas produtoras lucram muito. Porém, num quadro de recessão mundial, as commodities se desvalorizam, prejudicando os lucros das empresas e o valor de suas ações negociadas em bolsa de valores.

realidade, contextualizando-a de forma a ampliar o conhecimento relacionado às limitações e potencialidades econômicas, políticas e sociais.

A variação dos contextos regionais modifica-se pela dinâmica interna e peculiar a cada configuração da realidade, mas especialmente condicionado às variações econômicas e políticas que refletem, por sua vez, nos critérios administrativos. A modelagem regional das mesorregiões do Rio Grande do Sul observa outra apartação regional, organizada em microrregiões, conforme as divisões apresentadas no mapa a seguir.

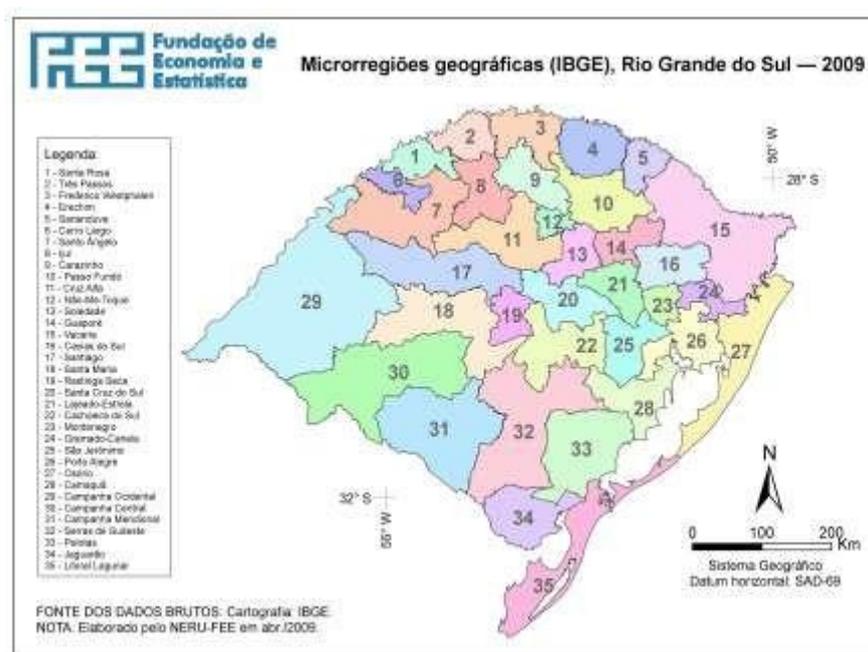


Figura 2 Mapa identificando as microrregiões do Rio Grande do Sul
Fonte: <http://mapas.fee.tche.br/microrregioes-geograficas-ibge-rio-grande-do-sul-2009.html>

Tal organização submete-se a características dominantes e que, de certa forma, imprimem grau de singularidade às microrregiões inseridas às mesorregiões. Por outro lado, a regionalização compreende a movimentação interna enquanto processo movido por aspectos intrínsecos e que facilitam ou estagnam seu desenvolvimento. Neste aspecto, as dinâmicas da gestão escolar podem contribuir para a transformação ou perpetuação da ideologia do sistema. Portanto, em caráter de síntese, de acordo com Marques (2000, p. 06), compreende-se a regionalização por

[...] uma porção relativamente similar do território, mas em constante transformação, constituída por um número determinado de municípios (divisão política), ocupada por uma parcela da população que realiza atividades sociais,

econômicas e políticas inter-relacionadas vinculadas a um dado centro urbano proeminente e com autonomia dentro da sua área de abrangência.

A fundamentação até aqui traçada sustenta a natureza de desenvolvimento e organização da pesquisa, traçada pela tessitura do fio problematizador da investigação, ao referir-se às formas de provimento da gestão escolar no universo dos 497 municípios do Rio Grande do Sul. Esta gama de municípios redesenha a arquitetura geográfica do Estado, tornando conveniente considerar a inserção dos indicadores investigados, integrando-os ao reconhecimento de cada mesorregião.

Retomando a divisão do Estado organizada pelo IBGE, torna-se considerável apresentar a parcela de municípios localizada em cada mesorregião. O mapa do Estado do Rio Grande do Sul destaca a proporcionalidade dos municípios associados à pesquisa, considerando à seguinte organização: 19,53% Noroeste Rio-Grandense; 32% Sudeste Rio-Grandense; 35,48% Centro Ocidental Rio-Grandense; 38,78% Metropolitana de Porto Alegre; 38,89% Nordeste Rio-Grandense; 40,74% Centro Oriental Rio-Grandense e 42,10% Sudoeste Rio-Grandense.

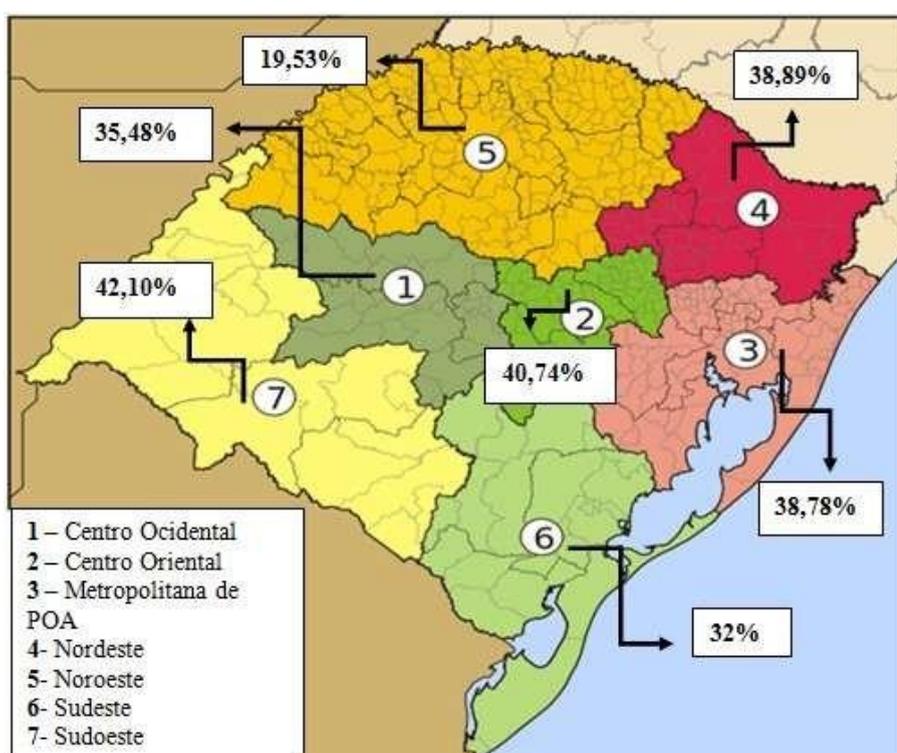


Figura 3 Mapa das Mesorregiões-RS com percentual dos municípios associados à pesquisa
Fonte – autoria da pesquisa

Atendendo e observando o rigor do levantamento empírico, faz-se necessário apresentar a apuração do quadro de municípios associados à diligência já exposta. A relação dos municípios associados encontra-se na tabela a seguir, demonstrando a correlação destes as mesorregiões e microrregiões, bem como ao porte a que cada município se submete, respeitado o critério do indicador populacional.

MUNICÍPIOS	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
A				
1. AGUA SANTA	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	3.726 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
2. AGUDO	RESTINGA SECA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	16.729 hab.	MÉDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
3. ALEGRETE	CAMPANHA OCIDENTAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	77.673 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
4. ALMIRANTE TAMANDARÉ DO SUL	CARAZINHO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.062 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
5. ALPESTRE	FREDERICO WESTHALEN/NOROESTE RIO-GRANDENSE	8.027 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
6. ALTO FELIZ	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	2.908 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
7. ANTONIO PRADO	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO-GRANDENSE	12.837 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
8. ARARICÁ	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	4.868 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
9. ARROIO DO PADRE	PELOTAS/SUDESTE RIO-GRANDENSE	2.730 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
10. ARROIO DOS RATOS	SÃO JERONIMO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	13.608 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
B				
11. BAGÉ	CAMPANHA MERIDIONAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	116.792 hab..	GRANDE	INDICAÇÃO
12. BARÃO	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	5.742 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
13. BARRA DO QUARAI	CAMPANHA OCIDENTAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	4.016 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
14. BARRA FUNDA	CARAZINHO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.367 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
15. BENTO GONÇALVES	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO-GRANDENSE	107.341 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
16. BOA VISTA DO BURICÁ	TRES PASSOS/NOROESTE RIO-GRANDENSE	6.576 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
17. BOA VISTA DO CADEADO	CRUZ ALTA/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.441 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
18. BOSSOROCA	SANTO ANGELO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	6.887 hab.	PEQUENO	ELEIÇÃO
19. BROCHIER	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	4.677 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO

MUNICÍPIOS (continua)	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
C				
20. CAÇAPAVA DO SUL	SERRAS DO SUDESTE/SUDESTE RIO- GRANDENSE	33.700 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
21. CACEQUI	SANTA MARIA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	13.685 hab.	MÉDIO- PEQUENO	ELEIÇÃO
22. CAIBATÉ	CERRO LARGO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	4.954 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
23. CAMAQUA	CAMAQUÃ/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	62.759 hab.	MÉDIO	INDICAÇÃO
24. CAMBARÁ DO SUL	VACARIA/NORDESTE RIO-GRANDENSE	6.545 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
25. CAMPO BOM	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	60.081 hab.	MÉDIO	INDICAÇÃO
26. CÂNDIDO GODOI	SANTA ROSA/NOROESTE RIO- GRANDENSE	6.535 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
27. CANGUÇU	PELOTAS/SUDESTE RIO-GRANDENSE	53.268 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
28. CANOAS	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	324.025 hab.	GRANDE	INDICAÇÃO
29. CANUDOS DO VALE	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	1.807 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
30. CAPAO DA CANOA	OSORIO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	42.047 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO
31. CAPAO DO LEÃO	PELOTAS/SUDESTE RIO-GRANDENSE	24.294 hab.	MÉDIO- PEQUENO	ELEIÇÃO
32. CARAZINHO	CARAZINHO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	59.317 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
33. CARLOS BARBOSA	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	25.193 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
34. CARLOS GOMES	ERECHIM/NOROESTE RIO-GRANDENSE	1.607 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
35. CASCA	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	8.648 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
36. CAXIAS DO SUL	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	435.482 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
37. CERRO GRANDE DO SUL	CAMAQUA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	10.280 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
38. CHUVISCA	CAMAQUA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	4.944 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
39. CONDOR	IJUI/NOROESTE RIO-GRANDENSE	6.552 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
40. COQUEIRO BAIXO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	1.528 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
41. CORONEL BARROS	IJUI/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.459 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
42. CRUZ ALTA	CRUZ ALTA/NOROESTE RIO-GRANDENSE	62.825 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
43. CRUZALTENSE	ERECHIM/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.141 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
44. CRUZEIRO DO SUL	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	12.331 hab.	MÉDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
D				
45. DAVID CANABARRO	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	4.683 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO

MUNICÍPIOS (continua)	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
<i>E</i>				
46. ENCANTADO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	20.514 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
47. ERVAL SECO	FREDERICO WESTPHALEN/NOROESTE RIO-GRANDENSE	7.878 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
48. ESMERALDA	VACARIA/NORDESTE RIO-GRANDENSE	3.169 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
49. ESTEIO	PORTO ALEGRE/ METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	80.669 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
50. ESTRELA	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	30.628 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
<i>F</i>				
51. FARROUPILHA	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	63.641 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO
52. FAXINAL DO SOTURNO	RESTINGA SECA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	6.672 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
53. FELIZ	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	12.359 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
54. FLORES DA CUNHA	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	27.135 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
<i>G</i>				
55. GARIBALDI	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	30.692 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO
56. GAURAMA	ERCHIM/NOROESTE RIO-GRANDENSE	5.862 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
57. GLORINHA	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	6.885 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
58. GRAMADO	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	32.300 hab.	MÉDIO	CONSULTA E INDICAÇÃO DA LISTA TRÍPLICE
59. GUAIBA	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	95.230 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO
60. GUAPORÉ	GUAPORE/NORDESTE RIO-GRANDENSE	22.810 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
61. GUARANI DAS MISSÕES	CERRO LARGO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	8.115 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
<i>H</i>				
62. HERVEIRAS	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	2.954 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
63. HORIZONTINA	TRES PASSOS/NOROESTE RIO- GRANDENSE	18.350 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
64. HULHA NEGRA	CAMPANHA MERIDIONAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	6.048 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
<i>I</i>				
65. IBARAMA	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	4.371 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
66. IBIRAIARAS	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	7.175 hab.	PEQUENO	ELEIÇÃO
67. IBIRUBÁ	CRUZ ALTA/NOROESTE RIO-GRANDENSE	19.31 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
68. IGREJINHA	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	31.663 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO

MUNICÍPIOS (continua)	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
69. ITAQUI	CAMPANHA OCIDENTAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	38.166 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO
70. IVORÁ	RESTINGA SECA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	2.156 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
J				
71. JOIA	CRUZ ALTA/NOROESTE RIO-GRANDENSE	8.329 hab.	PEQUENO	ELEIÇÃO
L				
72. LAGOA DOS TRES CANTOS	NÃO ME TOQUE/NOROESTE RIO-GRANDENSE	1.598 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
73. LAGOA VERMELHA	VACARIA/NORDESTE RIO-GRANDENSE	27.525 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
74. LAJEADO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	71.481 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO
75. LAVRAS DO SUL	CAMPANHA MERIDIONAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	7.669 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
76. LINDOLFO COLLOR	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	5.229 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
M				
77. MAÇAMBARÁ	CAMPANHA OCIDENTAL/SUDOESTE RIO-GRANDENSE	4.742 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
78. MAMPITUBA	OSÓRIO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	2.997 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
79. MATA	SANTA MARIA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	5.111 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
80. MATO LEITÃO	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	3.869 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
81. MATO QUEIMADO	CERRO LAGO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	1.799 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
82. MONTENEGRO	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	59.436 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
83. MORRINHOS DO SUL	OSORIO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	3.185 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
84. MORRO REUTER	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	5.680 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
85. MOSTARDAS	OSORIO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	12.130 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
N				
86. NÃO ME TOQUE	NÃO ME TOQUE/NOROESTE RIO-GRANDENSE	15.938 hab.	MEDIO-PEQUENO	ELEIÇÃO
87. NONOAI	FREDERICO WESTPHALEN/NOROESTE RIO-GRANDENSE	12.076 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
88. NOVA BASSANO	GUAPORÉ/NORDESTE RIO-GRANDENSE	8.840 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
89. NOVA BRESCIA	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	3.184 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
90. NOVA PRATA	GUAPORE/NORDESTE RIO-GRANDENSE	22.830 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
91. NOVO HAMBURGO	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	239.051 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO

MUNICÍPIOS (continua)	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
92. NOVO XINGU	FREDERICO WESTPHALEN/NOROESTE RIO-GRANDENSE	1.757 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
P				
93. PANTANO GRANDE	CACHOEIRA DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	9.895 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
94. PARAI	GUAPORE/NORDESTE RIO-GRANDENSE	6.812 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
95. PASSA SETE	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	5.159 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
96. PASSO FUNDO	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	184.869 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
97. PEDRO OSORIO	PELOTAS/SUDESTE RIO-GRANDENSE	7.817 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
98. PEJUÇARA	IJUI/NOROESTE RIO-GRANDENSE	3.973 hab.	PEQUENO	ELEIÇÃO
99. PELOTAS	PELOTAS/SUDESTE RIO-GRANDENSE	327.778 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
100. PICADA CAFÉ	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	5.182 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
101. PINHAL GRANDE	SANTIAGO/CENTRO OCIDENTAL RIO- GRANDENSE	4.471 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
102. PINTO BANDEIRA	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	2.880 hab.	MICRO	
103. PLANALTO	FREDERICO WESTPHALEN/NOROESTE RIO-GRANDENSE	10.524 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
104. PORTÃO	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	30.881 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
105. PORTO ALEGRE	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	1.409.939 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
106. POUSO NOVO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	1.875 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
107. PRESIDENTE LUCENA	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	2.485 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
108. PROGRESSO	LAJAEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	6.161 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
R				
109. RELVADO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	2.155 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
110. RESTINGA SECA	RESTINGA SECA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	15.850 hab.	MEDIO- PEQUENO	ELEIÇÃO
111. RIO GRANDE	LITORAL LAGUNAR/SUDESTE RIO- GRANDENSE	197.253 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
112. ROQUE GONZALES	CERRO LARGO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	7.206 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
S				
113. SALVADOR DAS MISSOES	CERRO LARGO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	2.699 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
114. SALVADOR DO SUL	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	6.747 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
115. SANTA MARGARIDA DO SUL	CAMPANHA CENTRAL/SUDOESTE RIO- GRANDENSE	2.352 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
116. SANTA TEREZA	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	1.717 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
117. SANTIAGO	SANTIAGO/CENTRO OCIDENTAL RIO- GRANDENSE	49.082 hab.	MEDIO	ELEIÇÃO

MUNICÍPIOS (continua)	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
118. SANTO ANGELO	SANTO ANGELO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	76.304 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
119. SANTO ANTONIO DAS MISSÕES	SANTO ANGELO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	11.210 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
120. SANTO CRISTO	SANTA ROSA/NOROESTE RIO-GRANDENSE	14.378 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
121. SÃO DOMINGOS DO SUL	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.926 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
122. SÃO JOSÉ DO HERVAL	SOLEDADE/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.204 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
123. SÃO JOSE DO NORTE	LITORAL LAGUNAR/SUDESTE RIO-GRANDESE	25.523 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
124. SÃO JOSÉ DO SUL	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	2.082 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
125. SÃO JOSE DOS AUSENTES	VACARIA/NORDESTE RIO-GRANDENSE	3.290 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
126. SÃO LEOPOLDO	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	214.210 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
127. SÃO MARTINHO	TRES PASSOS/NOROESTE RIO-GRANDENSE	5.773 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
128. SÃO MARTINHO DA SERRA	SANTA MARIA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	3.201 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
129. SÃO PEDRO DO BUTIA	CERRO LARGO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.873 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
130. SÃO PEDRO DO SUL	SANTA MARIA/CENTRO OCIDENTAL RIO-GRANDENSE	16.371 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
131. SÃO VENDELINO	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	1.944 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
132. SAPUCAIA DO SUL	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	130.988 hab.	GRANDE	ELEIÇÃO
133. SEBERI	FREDERICO WESTPHALEN/NOROESTE RIO-GRANDENSE	10.902 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
134. SEDE NOVA	TRES PASSOS/NOROESTE RIO-GRANDENSE	3.011 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
135. SENADOR SALGADO FILHO	SANTO ANGELO/NOROESTE RIO-GRANDENSE	2.814 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
136. SERAFINA CORREA	GUAPORÉ/NORDESTE RIO-GRANDENSE	14.243 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO
137. SERIO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	2.281 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
138. SOLEDADE	SOLEDADE/NOROESTE RIO-GRANDENSE	30.065 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
T				
139. TAPERA	NÃO ME TOQUE/NOROESTE RIO-GRANDENSE	10.452 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
140. TAQUARA	GRAMADO-CANELA/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	54.656 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
141. TEUTONIA	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	27.265 hab.	MEDIO-PEQUENO	INDICAÇÃO

MUNICÍPIOS (conclusão)	REGIÃO DO ESTADO (MICROREGIÃO / MESORREGIÃO)	POP.	PORTE	PROVIMENTO
142. TRAVESSEIRO	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	2.314 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
143. TRÊS CACHOEIRAS	OSORIO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	10.239 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
144. TRES DE MAIO	SANTA ROSA/NOROESTE RIO- GRANDENSE	23.726 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
145. TUCUNDUVA	SANTA ROSA/ NOROESTE RIO- GRANDENSE	5.901 hab.	PEQUENO	ELEIÇÃO
146. TUPANCIRETA	SANTIAGO/CENTRO OCIDENTAL RIO- GRANDENSE	22.286 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
U				
147. VACARIA	VACARIA/NORDESTE RIO-GRANDENSE	61.345 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
148. VALE DO SOL	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	11.077 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
149. VALE REAL	MONTENEGRO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	5.121 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
150. VENANCIO AIRES	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	65.964 hab.	MEDIO	INDICAÇÃO
151. VERA CRUZ	SANTA CRUZ DO SUL/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	23.986 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
152. VERANOPOLIS	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	22.815 hab.	MEDIO- PEQUENO	INDICAÇÃO
153. VESPASIANO CORREA	LAJEADO-ESTRELA/CENTRO ORIENTAL RIO-GRANDENSE	1.974 hab.	MICRO	INDICAÇÃO
154. VIAMÃO	PORTO ALEGRE/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	239.234 hab.	GRANDE	INDICAÇÃO
155. VILA FLORES	CAXIAS DO SUL/NORDESTE RIO- GRANDENSE	3.207 hab..	PEQUENO	INDICAÇÃO
156. VILA MARIA	PASSO FUNDO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	4.221 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
157. VITORIA DAS MISSOES	SANTO ANGELO/NOROESTE RIO- GRANDENSE	3.485 hab.	PEQUENO	INDICAÇÃO
X				
158. XANGRI-LÁ	OSÓRIO/METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	12.405 hab.	PEQUENO	ELEIÇÃO

Tabela 3 Relação dos municípios associados à pesquisa
Fonte: autoria da pesquisa

A tabela apresentando os municípios sul-rio-grandenses - associados ao estudo - demonstra que os mesmos se diferenciam e classificam-se entre micro município até município de grande porte - considerados os aspectos socioeconômicos que assim os validam. Importa clarear o que seja a classificação de município por porte. Um *micro* município é aquele com população estimada até 3.000 habitantes; *pequeno* município são aqueles com população aproximada entre 3.000 habitantes a 12.000 habitantes; município *médio-pequeno* é aquele que contempla população aproximada entre 12.000 habitantes a 30.000 habitantes; município de *médio porte* é aquele que abriga a população aproximada entre 30.000

habitantes a 100.000 habitantes e de *grande* porte são os municípios com população acima dos 100.000 habitantes.

A proporcionalidade dos municípios integrados à pesquisa - por *porte* - está demonstrada no gráfico a seguir, indicando que os micro municípios somados aos municípios de pequeno porte perfazem 50% dos municípios associados à empiria.

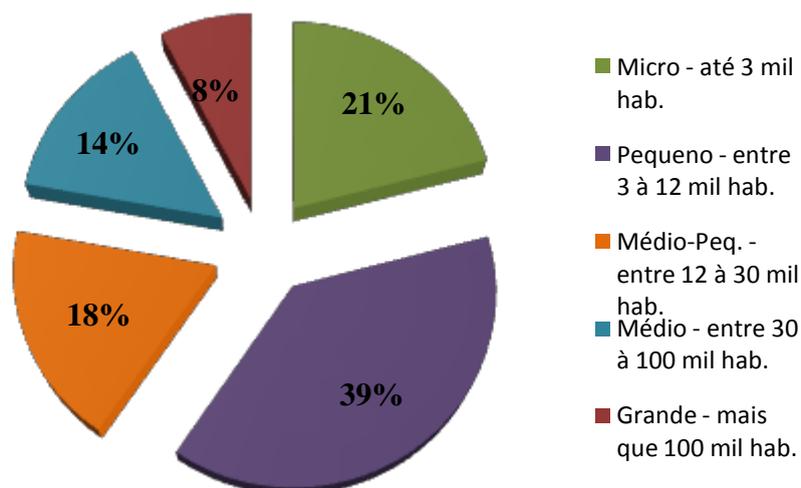


Figura 4 Gráfico apresentando o percentual de municípios associados à pesquisa por porte
Fonte: autoria da pesquisa

Os municípios de *pequeno* porte mostram-se mais receptivos à pesquisa somando o total de 61 municípios, no entanto, o menor número das adesões indica os municípios de *grande* porte, com apenas 12 municípios. Nesta totalização de indicadores proporcionais, destaca-se a mesorregião Noroeste Rio-Grandense, com maior número de municípios, contemplando 15 micro municípios e 25 municípios de pequeno porte. Por outro lado, observada a proporcionalidade, a Mesorregião Sudeste Rio-Grandense traz apenas um micro e pequeno município, respectivamente.

Percorrido o amplo e longo caminho empírico dando conta da parcela de municípios associados em cada mesorregião, o próximo percurso faz saber os indicadores do provimento aos cargos de diretores/gestores escolares nos municípios do Rio Grande do Sul, atendendo as especificidades de cada mesorregião do Estado.

3.2 Situando o provimento da gestão escolar nas Mesorregiões Rio-Grandenses

A correspondência encaminhada aos Sistemas Administrativo dos municípios do Estado - como anteriormente mencionada – em especial, as Secretarias Municipais de Educação, contou com a solicitação de informação quanto às formas de provimento aos cargos de diretores/gestores escolares e da solicitação da provável legislação municipal existente e pertinente a estes processos, em cada município.

Do retorno desta entrevista foi possível constatar os indicativos de como se consolidam os processos de provimento ao cargo de diretor/gestor nos sistemas educacionais municipais públicos em cada mesorregião do Rio Grande do Sul. Por virtude de manifestações municipais - isoladas - quanto à judicialização dos processos eletivos no provimento do diretor/gestor escolar, alongou-se a investigação, adentrando por imediato ao site do Supremo Tribunal de Justiça do Estado.

O aporte de indicadores empíricos das duas fases distintas da pesquisa, após criterioso desvelamento daquilo que se mostra disposto, consolida a representação de 158 municípios associados, entre os 497 municípios do Rio Grande do Sul. Deste montante, torna-se possível observar a imperiosidade do processo de provimento, ao longo do Estado, tecendo - quase que absolutamente - a trama da primeira alternativa indicada na correspondência.

O questionamento encaminhado pelo instrumento da investigação requeria a informação quanto a cinco modos distintos do provimento ao cargo do diretor/gestor escolar. Destas, o município deveria manifestar-se em relação à opção ocorrente na administração, indicando uma das alternativas, sendo elas: (a) Livre indicação pelo poder público, (b) Eleição de diretor, (c) Concurso público para diretor, (d) Forma mista de escolha - concurso+eleição ou concurso+indicação ou outra forma combinada e (e) Lista tríplice.

Após a tabulação dos indicadores da pesquisa, demonstrados no gráfico a seguir, torna-se possível denotar - com clareza - em quanto o quadro geral na forma de provimento do cargo a diretor/gestor nas escolas municipais públicas do Estado do Rio Grande do Sul, situa a incidência do provimento voltada à primeira alternativa, ou seja, na livre indicação pelo poder executivo.

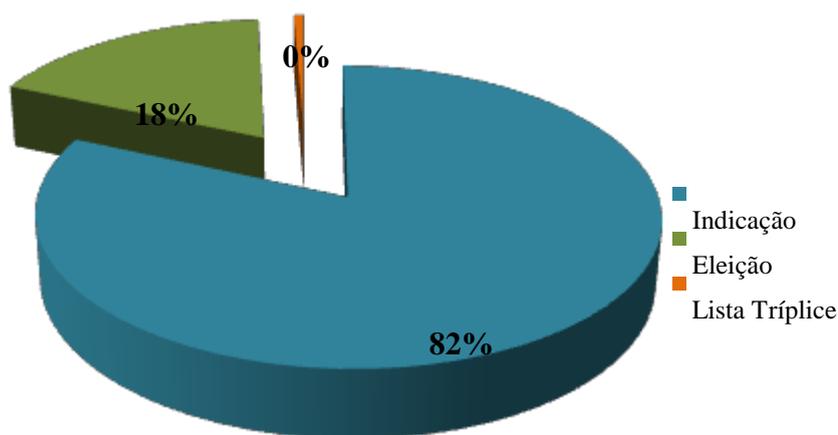


Figura 5 Gráfico indicando o provimento ao cargo de diretor/gestor no Estado
 Fonte – autoria da pesquisa

Os resultados retratam o acondicionamento pela opção da livre indicação - com 82% - entre os municípios associados. A segunda opção indicada aponta a eleição para o provimento, assumindo apenas 18, % dos municípios associados. Por sua vez, a opção de lista tríplice, como terceira e última, assinala apenas um município, não atingindo porcentagem considerada.

O surpreendente destes indicadores está na ausência pelas opções, considerando a quarta e quinta alternativa da pesquisa - forma mista de escolha - concurso+eleição ou concurso+indicação ou outra forma combinada e lista tríplice -, o que possibilita sugestivas hipóteses. No mínimo considerar, nestes resultados, a estampa da tessitura clientelista mediante as ligações partidárias e do valor ideológico antidemocrático dominante nos processos municipais quanto ao provimento da gestão das instituições escolares.

No intento de obter maior inserção ao quadro específico de cada Mesorregião do Rio Grande do Sul, estão apresentados, na sequência, aspectos abordando a parcela do provimento ao cargo de diretor/gestor e a proporção de municípios quanto ao porte. O ordenamento na alocação das mesorregiões segue a ordem decrescente, pelo número de municípios associados à pesquisa.

3.2.1 Mesorregião Noroeste Rio-Grandense

A mesorregião Noroeste Rio-grandense compõe uma das sete mesorregiões do Estado, estando agrupada por treze das microrregiões, que são: Carazinho, Cerro Largo, Cruz Alta, Erechim, Frederico Westphalen, Ijuí, Não Me Toque, Passo Fundo, Sananduva, Santa Rosa, Santo Ângelo, Soledade e Três Passos. Contempla 216 municípios do Estado - sendo esta a de maior número em municípios. Expressa a maior participação geral entre as mesorregiões, com 50 municípios associados.

Esta mesorregião identifica-se por características da imigração alemã, onde predominam aspectos linguísticos, como a preservação do dialeto germânico – *Riograndenser Hunsrückisch* -, presente desde a colonização. Embora padecendo da histórica proibição da língua, atualmente ocorre a tentativa de revitalização da mesma. Ainda, acolhe os idiomas das línguas polonesa e russa como marcas do tecido cultural da Mesorregião.

Entre os municípios associados - conforme o gráfico - estão aqueles de pequeno porte com a maior indicação de adesão – 25 municípios. A menor adesão - com apenas um - está entre os municípios de grande porte. Os municípios de pequeno porte somados aos micro municípios totalizam a associação de 40 deles.

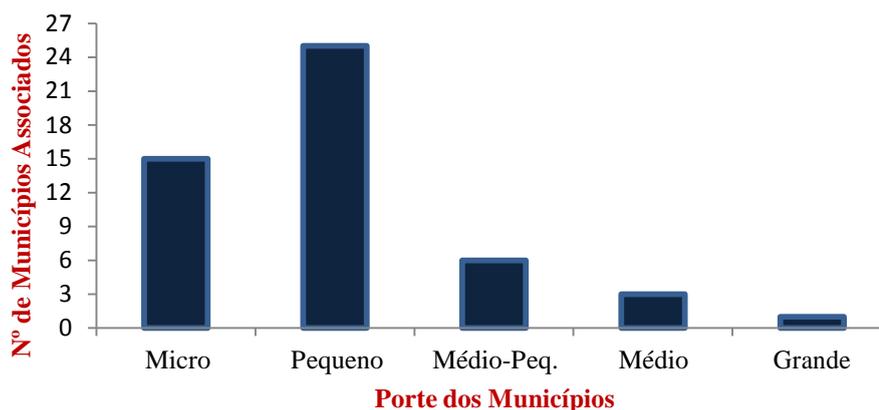


Figura 6 Gráfico por porte dos municípios associados – Mes. Noroeste Rio-Grandense
Fonte – autoria da pesquisa

O crescimento populacional da Mesorregião - entre a década de 2001 a 2011 - expressa o decréscimo de - 0,7% (negativo) para o PIB de 41,9% e para a renda per capita de 42,9%, de acordo com o quadro comparativo anteriormente exposto.

O recorte contextual empírico desta Mesorregião assume no provimento do diretor/gestor escolar a opção de livre indicação com 80% e da opção por eleição da comunidade escolar a parcela de 20%. Portanto, 40 municípios atendem a primeira alternativa e 10 deles optam pelo processo eletivo do provimento.

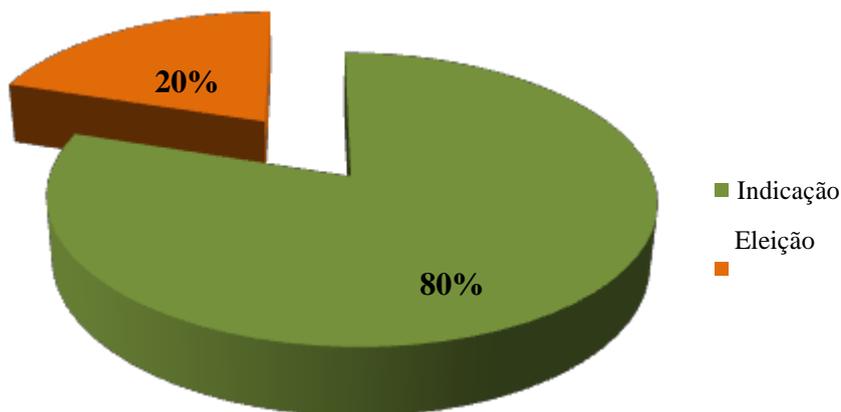


Figura 7 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
Fonte – autoria da pesquisa

A Mesorregião Noroeste Rio-Grandense comporta a maior adesão de municípios entre as Mesorregiões do Rio Grande do Sul, registrando a adesão destacada entre os micro e municípios de pequeno porte. Expõe nos indicadores do provimento dos cargos de diretor/gestor escolar quadro pouco diferenciado do apresentado nos indicadores do Estado, de modo geral.

3.2.2 Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre

A Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre é a região mais numerosa em índices populacionais do Rio Grande do Sul, comportando mais de quatro milhões de habitantes - 37% da população total do Estado – e apresenta o segundo maior número de municípios totais do Estado, com a totalidade de 98 municípios. Destes, associam-se à pesquisa o montante de 38 municípios. Considerada a proporcionalidade relacionada ao número de municípios, esta mesorregião corresponde à maior soma na adesão à empiria.

A Mesorregião contempla seis microrregiões, que são: Camaquã, Gramado-Canela, Montenegro, Osório, Porto Alegre e São Jerônimo. Contempla, também, a significativa força do setor industrial em calçados, alimentos e petroquímica, com o predomínio da criação de

suínos, equinos e galinhas de corte na agricultura. O crescimento populacional para a década de 2001 a 2011 da Mesorregião registra 7,2% para o PIB de 24,2% e para o crescimento per capita de 15,9%.

Apresenta o maior índice de adesão à pesquisa por parte dos municípios de pequeno porte – 14 municípios – acompanhados pelos municípios de porte médio – 09 municípios. A menor adesão coube aos médio-pequeno – 04 municípios.

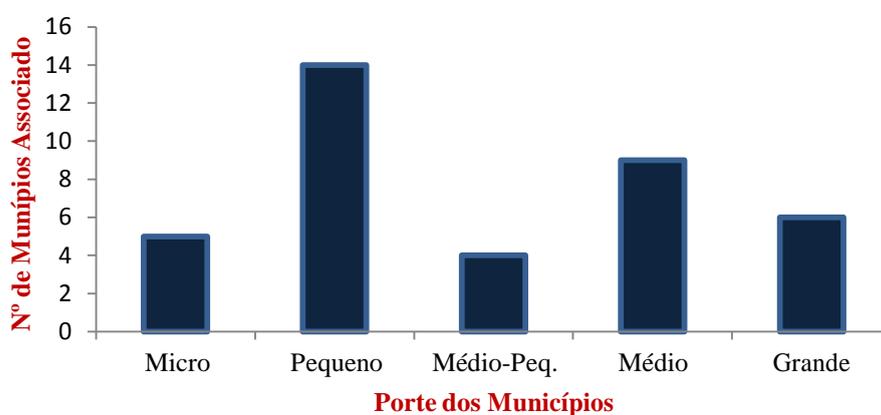


Figura 8 Gráfico por porte dos municípios associados na Mes. Metropolitana de Porto Alegre
Fonte – autoria da pesquisa

Quanto ao provimento do cargo de diretor/gestor, a Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, como as demais mesorregiões, prioriza o provimento do cargo a diretor/gestor escolar através da livre indicação pelo poder público de cada município, totalizando 30 municípios. Como segunda forma de provimento, aparece indicada a eleição dos diretores/gestores pela comunidade escolar, com a parcela de 07 municípios. É a única Mesorregião a apontar a terceira forma de provimento pela lista tríplice, porém em um único município.

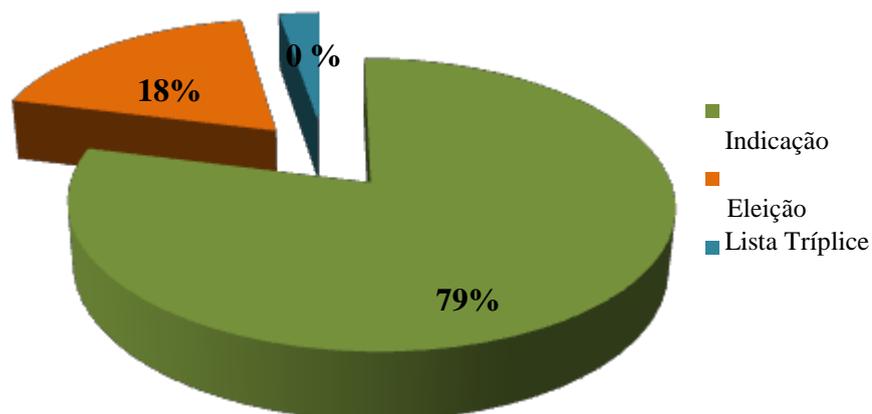


Figura 9 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
 Fonte: autoria da pesquisa

Também, nesta Mesorregião observa-se a supremacia do provimento da gestão escolar situada em processo nada identificado com a democracia, mas com a quase absoluta indicação partidária.

3.2.3 Mesorregião Centro Oriental Rio-Grandense

A Mesorregião Centro Oriental do Estado agrupa três microrregiões que são: Cachoeira do Sul, Lajeado-Estrela e Santa Cruz onde, por sua vez, estão distribuídos os 54 municípios. O crescimento populacional – 2001/2011- esteve em torno dos 5,8% relacionado com o PIB de 38,4% e a renda per capita de 30,8%.

Associaram-se à pesquisa 22 municípios desta Mesorregião, registrando 08 micro e 07 municípios de pequeno porte, mas estão ausentes da adesão os municípios de grande porte, de acordo com o que apresenta o gráfico a seguir. Também, nesta Mesorregião, a expressividade de associações dos municípios delimita-se entre os micro e municípios de pequeno porte.

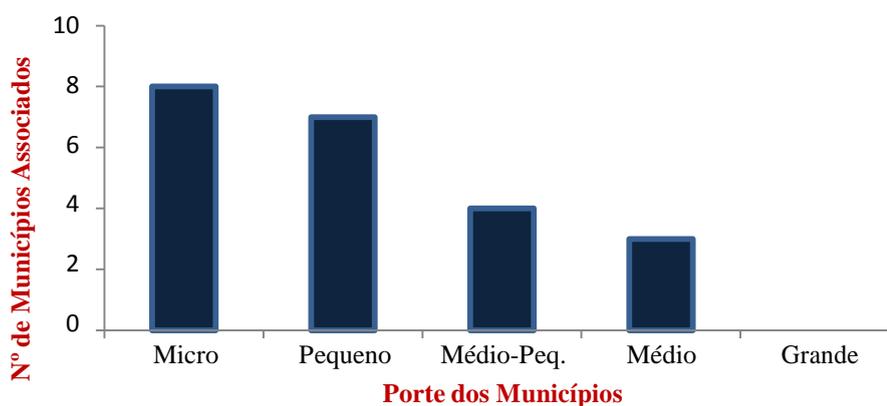


Figura 10 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Centro Oriental Rio-Grandense
Fonte: autoria da pesquisa

A Mesorregião indica no seu quadro de provimento da gestão escolar a livre indicação do poder público. Entre os 22 municípios associados à investigação, 20 deles acatam a primeira forma indicada na entrevista, ou seja, 91%. A segunda opção desponta com apenas 9% - 02 municípios - e as demais estão facultadas do provimento. Portanto, situa-se nesta Mesorregião a quase totalidade da “pizza” para o provimento por indicação aos cargos de diretor/gestor escolar dos municípios.

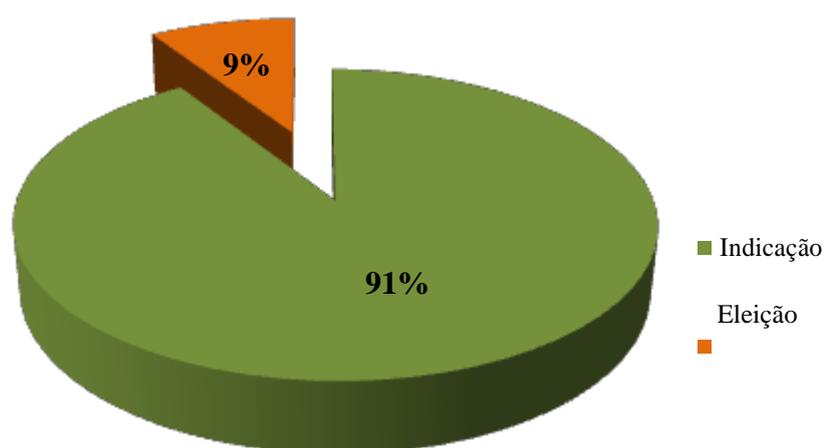


Figura 11 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
Fonte: autoria da pesquisa

Nesta Mesorregião, há o asseveramento e a supremacia do provimento da gestão escolar situada em processo nada identificado com a democracia, mas com maior absolutismo da indicação partidária.

3.2.4 Mesorregião Nordeste Rio-Grandense

A Mesorregião do Nordeste Rio-Grandense é constituída de três microrregiões, sendo elas: Caxias do Sul, Guaporé e Vacaria, as quais acolhem 54 municípios. Destes, 21 deles estão associados ao trabalho. Constam 08 municípios de porte médio-pequeno e 06 municípios de pequeno porte associados à pesquisa.

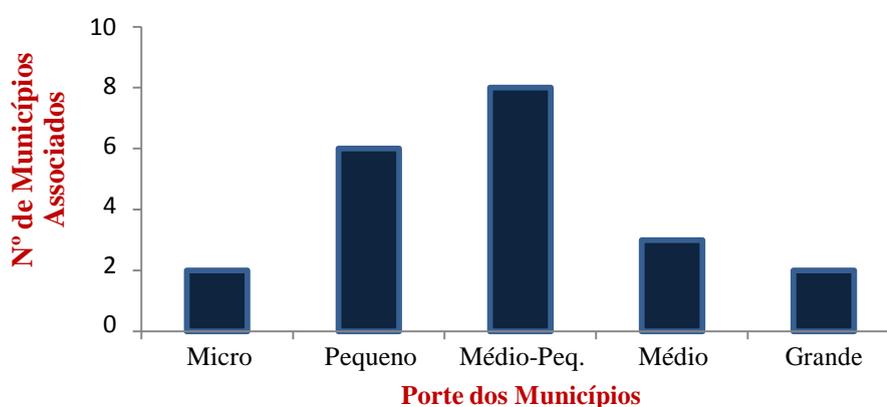


Figura 12 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Nordeste Rio-Grandense
Fonte: autoria da pesquisa

A evolução populacional para 2001/2011 registra a marca de 13,2% para o maior PIB entre as outras seis mesorregiões. Alcança os 47,4 pontos percentuais superando, nestes dois aspectos, as demais mesorregiões, no entanto, contra a renda per capita de 30,2% para a década.

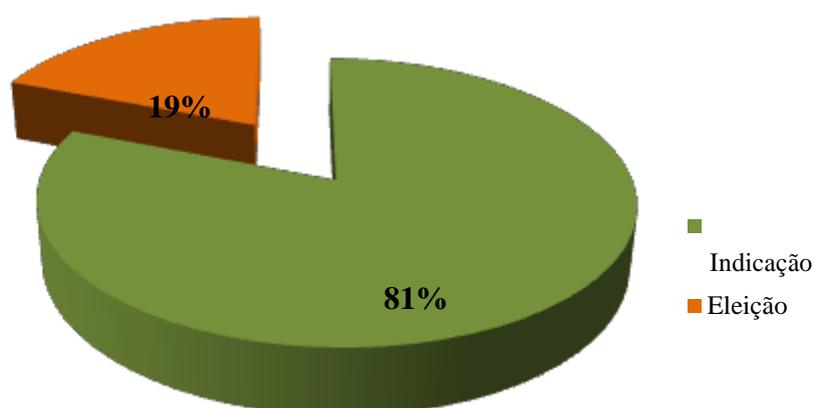


Figura 13 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
Fonte: autoria da pesquisa

A Mesorregião Nordeste do Estado indica, quanto ao provimento do cargo dos diretores/gestores, a alternativa da livre indicação com 81% - 17 municípios e indica a segunda alternativa da eleição pela comunidade escolar, situando os 20%, com apenas 04 municípios.

A Mesorregião se inclui às demais com a maior fatia da “pizza” destinada à indicação do provimento ao cargo escolar nominado pelo executivo municipal.

3.2.5 Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense

A Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense agrupa três microrregiões que são: Restinga Seca, Santa Maria e Santiago, abrigando a 31 municípios sul-rio-grandenses. Entre estes, 11 municípios estão associados à pesquisa. Concentram a adesão ao trabalho os municípios de porte médio-pequeno e pequeno porte, com 05 e 04 municípios respectivamente. No entanto, ausentam-se na adesão os municípios de grande porte da Mesorregião.

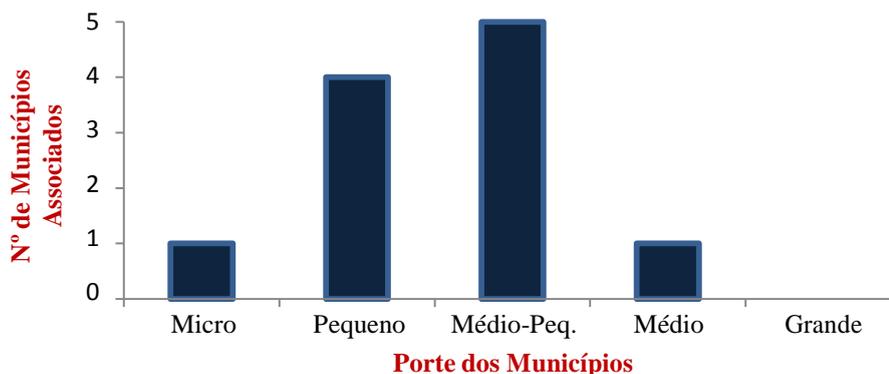


Figura 14 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Centro Ocidental Rio-Grandense
Fonte: autoria da pesquisa

Para a década 2001-2011, a Mesorregião obteve indicador de crescimento populacional pontuando 1,8% para o PIB de 40,1%. O crescimento per capita atingiu o percentual de 37,7% nos dez anos mencionados.

Quanto ao provimento do cargo a diretor/gestor das escolas municipais, a Mesorregião se diferencia das demais pela proximidade de indicações entre a primeira e a segunda alternativa. Dos 11 municípios associados, 07 deles apontam o provimento pela livre

indicação, ou seja, 64% e, por sua vez, 04 municípios tabulam os 36% apontando a eleição pela comunidade escolar no provimento do cargo.

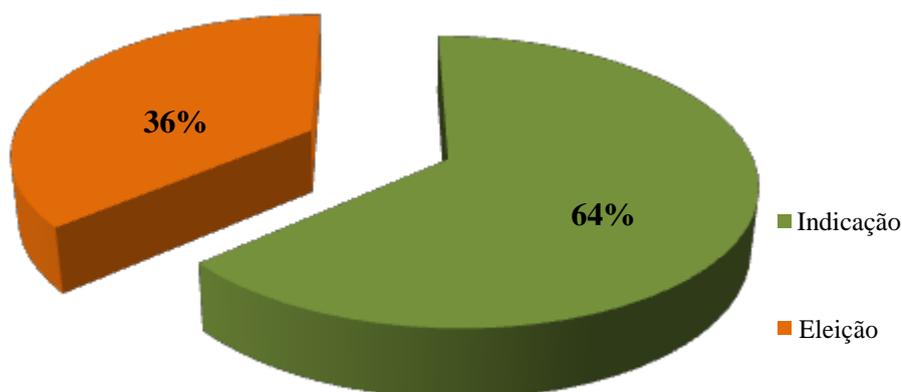


Figura 15 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
Fonte: autoria da pesquisa

De qualquer forma, esta Mesorregião soma-se às demais na priorização da forma de provimento ao cargo do diretor/gestor escolar qualificando a livre indicação, pelo poder executivo dos municípios.

3.2.6 Mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense

A Mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense condiciona em seu espaço geográfico o agrupamento de três microrregiões: Campanha Central, Campanha Meridional e Campanha, que, por sua vez, acomodam 19 municípios sul-rio-grandenses. Dentre estes, 08 estão associados à pesquisa.

O crescimento populacional do Sudoeste Rio-Grandense decresceu em - 3,1% (negativos) na década de 2001 a 2011, para o PIB de 27,8% na época. O crescimento per capita obteve 31,9% no período. A caracterização geográfica diferencia-se das demais mesorregiões pela vegetação dos Pampas e pela atividade da criação de gado e ovinos.

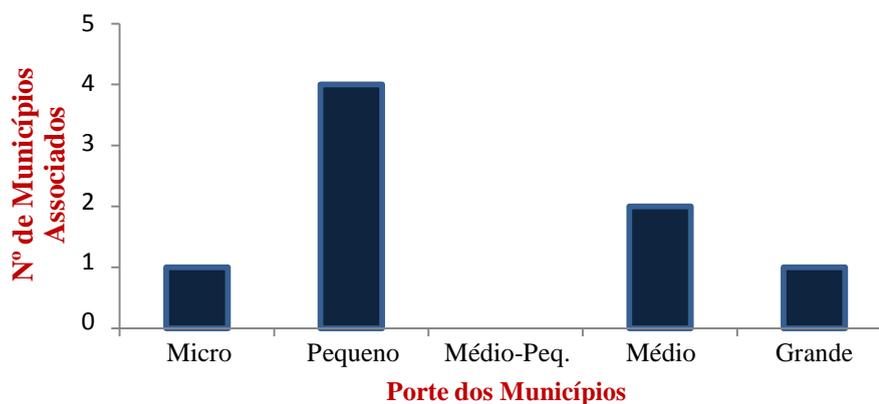


Figura 16 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Sudoeste Rio-Grandense
Fonte: autoria da pesquisa

A Mesorregião situa a adesão à pesquisa, na maioria de municípios de pequeno porte – 04 deles - sendo 02 municípios de médio porte, um município de grande porte e um micro município respectivamente, mas ausenta-se quanto aos de pequeno-médio porte.

O provimento do cargo de diretor/gestor escolar perpetua a opção das demais mesorregiões, priorizando a livre indicação pelo executivo municipal em 06 municípios - 75%. O provimento ao cargo por eleição da comunidade escolar marca a segunda opção em 02 municípios, perfazendo os demais 25%.

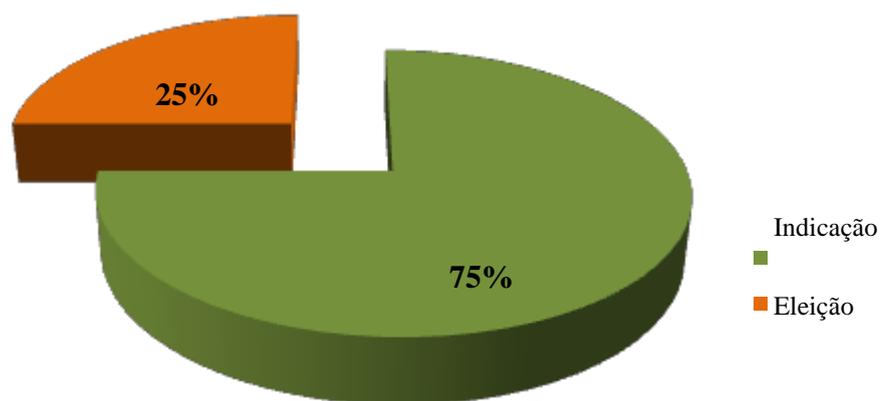


Figura 17 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
Fonte: autoria da pesquisa

Portanto, a Mesorregião Sudoeste Rio-Grandense contribui com o quadro do Estado apresentando o predomínio da livre indicação, quanto ao provimento do cargo a diretor/gestor, entre os municípios.

3.2.7 Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense

A Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense acomoda quatro microrregiões, sendo elas: Jaguarão, Litoral Lagunar, Pelotas e Serras do Sudeste. No espaço geográfico da Mesorregião situam-se 25 municípios. O território contempla as Serras do Sudeste, que localizam o Planalto Dissecado das Serras do Sudeste ou o Escudo Sul-Rio-Grandense, próximo ao Uruguai.

O Sudeste Rio-Grandense demonstra o crescimento populacional para a década de 2001 a 2011 de 1,7% para o segundo maior PIB entre as mesorregiões, representado pelo indicador de 47,3%. Quanto ao avanço per capita, o indicador correspondente de 44,85 contempla o mais elevado entre as mesorregiões.

A Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense, também apresenta uma das menores adesões à pesquisa. Aderiu a investigação 02 municípios de grande porte, 02 municípios de médio e médio-pequeno porte, respectivamente somados a mais dois municípios micro e de pequeno porte, respectivamente.

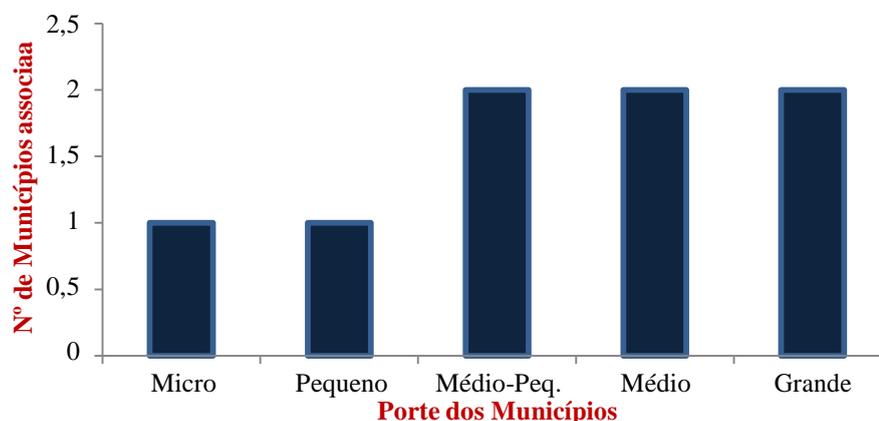


Figura 18 Gráfico por porte dos municípios associados da Mes. Sudeste Rio-Grandense
Fonte: autoria da pesquisa

A Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense, em nada, modifica a opção das administrações municipais do Estado pela opção da livre indicação. Entre os 08 municípios associados à pesquisa, 05 deles confirmam a primeira alternativa – 63%. Os outros 03 municípios - 38%, mantém a opção de eleição pela comunidade escolar, desde que ninguém interfira pela inconstitucionalidade das legislações municipais.

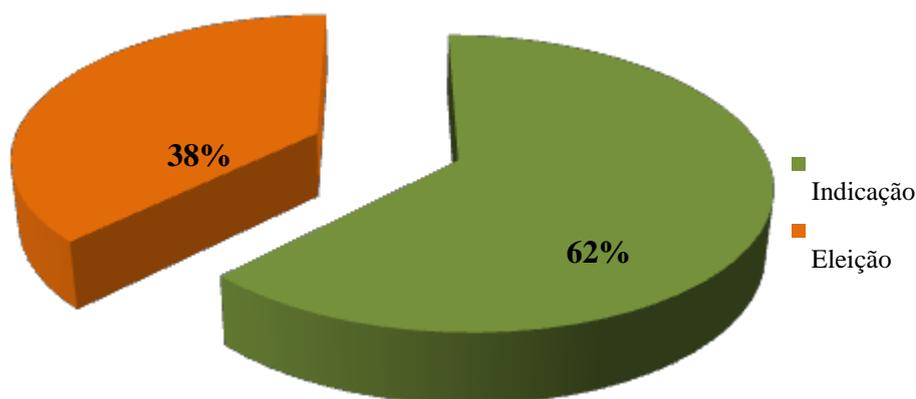


Figura 19 Gráfico do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar na Mesorregião
Fonte: autoria da pesquisa

Percorrer as sete mesorregiões do Estado sul-rio-grandense, quanto ao provimento do cargo de diretor/gestor escolar, traduz a prioridade pela indicação do poder executivo àqueles considerados protegidos, mas que desempenham a função protetiva dos “*donos*” do governo municipal. De outra forma, ocorre o aclaramento da ideologia antidemocrática que executa pelo clientelismo – ao longo do Estado rio-grandense –, o silenciamento das vozes interessadas pela sobrevivência da democracia, diante do império do poder representativo, acolhida por processos eleitorais.

Os indicadores, relatados pela empiria, evidenciam em quanto à administração municipal das instituições escolares públicas rio-grandenses registram seu histórico regido pelo poder centralizado e verticalizado da autocracia, manipulação política partidária e ausência de planejamento. A instituição da escola perpetua-se em atuar como colaboradora no fortalecimento da ideologia do sistema político, ignorando necessidades sociais e, certamente, compactuando com a exclusão social pelo fracasso escolar, em nível de município, estado e da nação. Segundo Mendonça (2001, p. 84), “a cultura política autoritária predominou, intercalada por espasmos de democracia”, sucumbindo à educação do sistema nacional a “democratização tardia”.

A configuração de como se define o poder – a política – institucional da escola privilegia o estabelecimento de práticas tencionadas entre o autoritarismo burocrático ou da democratização como processo, ou seja, da plena subordinação à autoridade – impessoalidade – enquanto estruturante do governo *ou* da estruturação das ações da gestão escolar através do princípio coletivo de atuação política dos indivíduos.

A gestão educacional democrática – educativa – além de estar decretada, implica a edificação participativa e coletiva, a descentralização do poder respeitado o constante desafio

das contradições dos contextos dos sistemas de ensino. Portanto, a gestão democrática consiste em atuação polissêmica – não homogeneizada – diante das diversidades contextuais.

No entanto, tomar o provimento de diretores por processos eletivos nas instituições da educação pública, a partir da formalidade democrática - participar ao eleger – torna-se insuficiente para estabelecer processos que demonstrem a autonomia e a descentralização do poder subvertendo dimensões de práticas autoritárias ao acondicionamento da *real democratização da gestão escolar*, enquanto constante transformar e construir. Assegura Esquinsani (2013, p. 08) que:

A democracia não é garantida apenas por um único mecanismo (no caso, a eleição direta de diretores), pois inúmeros fatores concorrem para que, a partir ou com base em tal mecanismo, a unidade educativa possa desenvolver, de fato, práticas de gestão democrática. [...] Por mais que a intenção explícita da eleição de diretores seja garantir a democracia no âmbito da gestão escolar, estruturas viciadas podem obstaculizar tal intenção e, por conseguinte, deixar a gestão a mercê de práticas patrimonialistas.

A democracia performatizada pela ausência da perspectiva de socialização do poder minimiza-se enquanto democracia, extinguindo o conteúdo e o valor das contradições sociais. Reduz-se ao formalismo extinguindo a soberania popular - caricatura democrática – manifestando o traslado das conexões burocráticas de poder. A qualidade da educação certifica-se no ideário da gestão escolar democrática.

Dando sequência à escrita do relatório da pesquisa, tomada por caráter de finalização da empiria, a próxima seção apresenta a judicialização da legislação dos processos de provimento ao cargo do diretor/gestor escolar nos municípios do Rio Grande do Sul.

3.3 A judicialização do provimento dos diretores escolares nos municípios do Rio Grande do Sul

A organização política governamental de cada município atende a separação dos Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - observadas a atribuição de cada instância¹². Ao

12 Considerada a abordagem de Eliane Spacil de Mello (2013) que em sua pesquisa assim se remete a designação dos poderes de governo: A separação dos poderes se justifica na afirmação de Montesquieu: “*todo homem que tem Poder é levado a abusar dele; vai até encontrar os limites*”, de forma que cada poder freie o outro, impedindo abusos de um sobre outro. Montesquieu, em sua teoria, constatou a existência de Três Poderes no Estado, quais sejam: Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma que ao Poder Legislativo cabe fazer as leis, corrigir ou abrogar as que estão feitas; ao Judiciário cabe punir os crimes ou julgar as demandas;

executivo compete - além de outras atribuições emitidas ao cargo provido pela eleição do povo - a alçada do poder em determinar a forma do provimento dos cargos a diretor/gestor escolar, mediante a opção da legislação própria, o que incide na temática e problematização da investigação aqui esboçada.

No entanto, ocorre uma tendência atual de intervenção do Poder Judiciário na política governamental outorgando e/ou transferindo o poder decisório dos Poderes Executivo e Legislativo aos tribunais do magistrado, atingindo o arbítrio democrático do Estado. A ampliação do Poder Judiciário sobre os demais poderes passa a ser compreendida como a judicialização da política de governo/estado.

As razões da expansão do Poder Judiciário – tomando a problemática aqui investigada - sobre os demais poderes estabelecidos na organização governamental considera a hipótese das condições e situações que estimulam a judicialização através do fenômeno – provável – do assenhoreamento do poder, ou seja, disputas de forças ou fraquezas entre as lideranças do governo, respaldadas por alguma proteção regimental.

A judicialização da política estende seus braços às políticas de provimento ao cargo do diretor/gestor municipais ao longo do Rio Grande do Sul, sem deixar eximir nenhuma das sete mesorregiões sul-rio-grandenses. Tal situação toca na essência da democratização dos processos administrativos e pedagógicos das instituições escolares das redes públicas municipais ao longo do Estado. Importa aqui a reflexão da questão que se nega a calar: *Em que a judicialização dos processos de provimento ao cargo do diretor/gestor corrobora com a democratização da educação embasada nos suportes legais existentes no Brasil????*

Considerando a questão que está posta, confrontada aos indicadores coletados pela empiria, quanto à judicialização dos processos de provimento do diretor/gestor escolar, através do levantamento realizado no sistema on-line do Supremo Tribunal de Justiça do Estado e considerando o recorte temporal desde a década de 1990 até o transcorrido ano de 2014, pode-se dizer que os registros são, no mínimo, surpreendentes.

e ao Executivo exercer as demais funções do Estado, sua administração geral, ficando responsável por executar as leis de uma forma geral. Já no decorrer do século XX, formulou-se o problema do “equilíbrio dos Três Poderes”, quando então se posiciona Montesquieu (1996, p.24): “*Para formar um Governo Moderado, precisa combinar os Poderes, regá-los, temperá-los, fazê-los agir: dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a jurisprudência produzir. (...) Eis aqui, pois a Constituição fundamental do Governo de que falamos. Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentará a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três Poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto”*.

O gráfico a seguir demonstra a proporcionalidade de municípios rio-grandenses que se defrontam com alguma tramitação judicial, envolvendo a gestão escolar municipal. Destacam-se os processos movidos, principalmente por prefeitos e procuradores geral da justiça, tratando da inconstitucionalidade das leis municipais quanto ao provimento do cargo de diretor/gestor dos educandários públicos municipais.



Figura 20 Gráfico judicialização da gestão escolar municipal sul-rio-grandense
Fonte: autoria da pesquisa

A representação externada pelo gráfico exprime o montante de 53 municípios – 33,54% - associados à investigação, entre a totalidade dos 158 municípios anteriormente relacionados, submetidos a processos de judicialização denominadas por Ação Direta de Inconstitucionalidade e tendo julgadas inconstitucionais as leis municipais com a pretensa intenção de assegurar o provimento por forma eletiva. De outra sorte, a maior fatia da “pizza”, dos municípios associados isentou-se do enfrentamento da corte judicial.

No intento de ampliar e clarear a fatia de municípios que sofreu a judicialização das políticas municipais, entre a totalidade dos 53 municípios, ficou assim delimitado a respectiva proporcionalidade entre as mesorregiões que acolhem estes municípios:

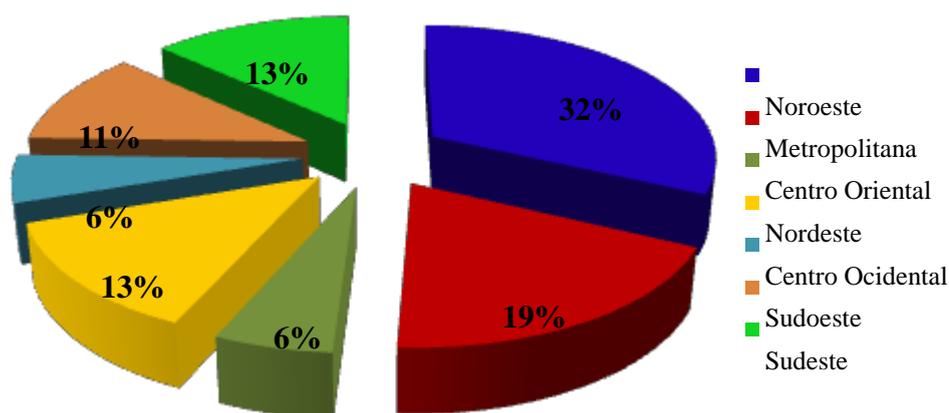


Figura 21 Gráfico de judicialização da gestão escolar nas mesorregiões

Fonte: autoria da pesquisa

Entre os 50 municípios associados à pesquisa, da Mesorregião do Noroeste Rio-grandense, 17 municípios - 32% - estão contemplados com a judicialização da legislação da gestão escolar. Portanto, a maior fatia representativa da “pizza” configurada pelos processos judiciais. Os municípios por porte que congregam este conjunto de judicialização são os seguintes: 02 municípios de porte micro - Almirante Tamandaré do Sul e Boa Vista do Cadeado; 07 municípios de pequeno porte – Caibaté, Cândido Godói, Condor, Ibiraiaras, Planalto, Santo Antônio das Missões e Seberi; 04 municípios de porte médio-pequeno – Horizontina, Salvador das Missões, Santo Cristo e Três de Maio; 03 municípios de médio porte – Carazinho, Cruz Alta e Santo Ângelo e 01 município de grande porte que é o de Passo Fundo.

A Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre apresenta o segundo maior indicador - 19% - quanto à judicialização das políticas de provimento à gestão escolar entre os seus 38 municípios associados à pesquisa. Os 10 municípios que representam este percentual estão assim distribuídos: 01 município de pequeno porte – Morrinhos do Sul; 01 município de porte médio-pequeno – Mostardas; 05 municípios de médio porte – Camaquã, Capão da Canoa, Esteio, Igrejinha, Montenegro e 03 municípios de grande porte - São Leopoldo Sapucaia do Sul e Viamão.

A Mesorregião do Nordeste Rio-Grandense contempla a fatia de 13% da judicialização dos processos políticos da gestão escolar, representados por 07 dos seus 21 municípios associados à pesquisa. Estes municípios estão assim distribuídos: 02 municípios de pequeno porte – Guaporé e Lagoa Vermelha; 01 município de porte médio-pequeno – Nova Prata; 03 municípios de médio porte – Farroupilha, Garibaldi, Vacaria e 01 município de grande porte que é o de Bento Gonçalves.

A Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense responsabiliza-se pela fatia de 13% da pizza simbolizando os processos de judicialização das políticas de provimento da gestão escolar municipal. Dos 08 municípios associados à pesquisa, 07 deles submeteram-se à judicialização da legislação. Este montante de municípios está assim distribuído: 01 município de pequeno porte – Pedro Osório; 02 municípios de porte médio-pequeno – Capão do Leão e São José do Norte; 02 municípios de médio porte – Caçapava do Sul e Canguçu e 02 municípios de grande porte - Pelotas e Rio Grande. Torna-se considerável lembrar que esta Mesorregião acolhe 25 municípios sul-rio-grandenses e, em 07 deles, a judicialização interviu no tocante às políticas da gestão da educação.

A Mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense acolhe a representatividade de 11% quanto à judicialização da política de provimento da gestão escolar municipal. Dos 08 municípios associados à investigação, 06 deles submeteram-se a judicialização da legislação referida. Este agrupamento de municípios está assim distribuído: 03 municípios de pequeno porte – Barra do Quaraí, Lavras do Sul e Maçambará; 02 municípios de médio porte – Alegrete e Itaqui e 01 município de grande porte que é Bagé. Esta mesorregião dispõe do menor acolhimento dos municípios sul-rio-grandenses, com apenas 19 deles, no entanto a judicialização das políticas educacionais, referentes à gestão das escolas municipais, afrontou 06 destes municípios.

As Mesorregiões Centro Oriental Rio-Grandense e Centro Ocidental Rio-Grandense apresentam o mesmo valor quanto à representatividade de judicialização das políticas municipais tratando da gestão escolar – 6%. No entanto, cada mesorregião acolhe distinta distribuição referente ao quadro dos municípios.

A Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense concentra a judicialização dos 03 municípios entre 01 município de porte pequeno - Mata e 02 municípios de porte médio-pequeno - Agudo e Tupanciretã, daqueles 11 municípios associados à pesquisa. A Mesorregião Centro Oriental Rio-Grandense também concentra a judicialização de 03 municípios, extensivo apenas ao médio porte – Estrela, Lajeado e Venâncio Aires, entre os 22 municípios associados à pesquisa.

O agrupamento dos 53 municípios associados à pesquisa, codificados através do critério da judicialização dos processos de provimento da gestão escolar municipal, assinalam a marca de 76 procedimentos judiciais para o recorte temporal utilizado na investigação. Em meio ao período da década de 90, ocorreram apenas 03 destes procedimentos – 1994/1995 -; entre o período do ano 2000 a 2009, ocorreram 32 procedimentos judiciais e, entre o período de 2010 a 2014, ocorreram 21 procedimentos judiciais voltados à negação da

constitucionalidade das leis municipais. Os demais se dedicam a outras situações administrativas municipais.

O ano de 2005 e 2010 marcam os períodos de maior incidência quanto à judicialização das políticas municipais sul-rio-grandense, acolhendo 10 processos respectivamente para cada ano. Quanto ao número de procedimento por municípios, estes variam de 01 a 05 processos, sendo que o município de Rio Grande responsabiliza-se pelo maior número destes, daquilo que foi possível abordar junto ao Supremo Tribunal da Justiça do Estado.

A intervenção do Poder Judiciário na normatização dos governos municipais, influenciando nas atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo municipal, acata a soberania dos direitos e deveres ancorados em bases fundamentais constitucionais restringindo, de certa forma, a formação do Estado Democrático.

Tendo concluída a empiria, através das duas fases distintas da coleta de dados, detecta-se que em torno da terça parte dos municípios associados à pesquisa – 53 municípios dos 158 associados - sujeitaram-se a processo de judicialização - Ação Direta de Inconstitucionalidade – intentando as leis municipais do provimento ao cargo de diretor/gestor escolar ou em decorrência da forma eletiva de condução ao cargo. Tal constatação certifica a validação do controle estatuído ao poder representativo, mediante a força da lei, formalizando mandos e desmandos e intercedendo na forma do governo democrático.

O processo de gestão democrática identifica-se por especificações com características do sistema racional-legal, em que a autoridade impõe-se pelas regras estatuídas no reconhecimento delegado à autoridade pessoal por competência, diferenciando-se da autoridade pessoal, privativa e personalista. Neusa Chaves Batista, pesquisadora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS – (2006, pp. 03-04), identifica a gestão democrática,

[...] baseada no estado de direito emergido com o advento da modernidade, caracteriza-se por uma gestão do tipo racional-legal onde se obedece não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à *regra estatuída*, que se estabelece ao mesmo termo a quem e em que medida se deve obedecer. Neste modelo de gestão, também quem ordena obedece, pois, ao emitir uma ordem, fruto de discussão, esta se transforma em regra universal para todos.

Considerar a lógica da gestão educacional no contexto atual do Brasil pela égide de políticas centralizadas e autoritárias, perpassando o sistema educacional nacional em todos os níveis de ensino, submete, no mínimo compreendê-lo em suas origens, pela permanência

histórica e metamorfoseada da dominação tradicional patrimonialista. A gestão patrimonialista caracteriza-se por decisões centradas no gestor, o qual opta por atitudes simpáticas ou de interesses pessoais e de questões administrativas focadas na personalidade, abstraídas as diferenças entre aquilo que é público ou privado. Para identificar a formação da gestão patrimonialista, Batista (id. p. 03) esclarece que as formas “que dominam o quadro administrativo não são as do dever ou a disciplina objetivamente ligada ao cargo, mas a fidelidade pessoal do servidor ao gestor”.

O próximo capítulo tem por função entrecruzar a legitimação histórica da constituição regimental rio-grandense, assegurando o controle exercido à democracia - como forma de governo -, pontuando os processos do provimento ao cargo de diretor/gestor das redes de educação pública municipais.

4. A CORRELAÇÃO DE FORÇAS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INTERVENTORAS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

A educação consolida-se como instrumento eleito e proclamado diante da atribuição em uniformizar/qualificar a identidade e a cultura da sociedade. Dito isso, prossigo declarando que a democracia consolida-se como sistema de governo diante da ideologia instalada, percorrendo amplo embaraço na fixação, consideradas as complexidades das organizações sociais multi/pluriculturais e da inconstância humana, onde o bem comum pode não ser comum a todos.

A democratização do ensino público manifesta-se por distintos vieses ao validar-se na gestão pública da educação. Atendendo a problematização em contexto, a preponderância da *democratização* aborda a tessitura da gestão das escolas de educação básica pública municipal, quanto ao provimento do cargo a diretor/gestor da instituição educacional. Este processo eletivo firma-se mediante políticas e legislações, pelas quais seja possível a regulamentação necessária em sua concretização.

4.1. O percurso da democratização da gestão escolar no Rio Grande do Sul

O indicativo básico para que a democracia ocorra, denota a possível consciência adquirida e formada pela educação. A discussão do provimento dos cargos a diretor/gestor de escola torna-se factível na atualidade, pela necessidade da existência de entidades educacionais. Escolas amplamente reivindicadas pelos imigrantes europeus – alemães e italianos -, colonizadores do território sul-rio-grandense. Com eles, veio na bagagem o sentido e a importância da educação para o desenvolvimento da sociedade do Estado.

Em solo rio-grandense, a democracia manifesta sinais, mesmo em tempos do império. Mostrava-se presente pela vontade e voz dos imigrantes rio-grandenses ao reivindicarem escolas e educação letrada para seus descendentes, com o intuito de vê-los prosperarem e estarem inclusos ao diferencial social dos alfabetizados da época. O fato repercute numa amostra democrática maior que a representativa, mas da democracia participativa e deliberativa.

A legislação para assegurar educação de qualidade na época veio por conta destas manifestações. A consciência da necessidade motivou e movimentou a população, aliando

autoridades - que mediante a vontade política - uniram forças para o bem da população, embora a implantação das escolas continuasse deficitária pelo descaso do governo.

A educação torna-se preceito básico da democracia, garantindo a possibilidade da inclusão. O conhecimento torna-se um dos pontos de corte da democracia, assegurando a participação e encaminhando a possibilidade do diálogo pela argumentação em saber. Vale considerar - para a educação - que a forma democrática no atuar somada à prática cotidiana da gestão, fundamenta o processo pedagógico da aprendizagem.

Faz-se de longa data, o conhecimento do conceito de senso comum em que mais se educa pelo exemplo do que pelo discurso. A democracia, como qualquer outro conceito de valor nas relações, é construída e fundamentada nas bases da formação do ser humano. Como crer na consolidação da democracia enquanto o sistema político e de governo voltado à instituição escolar – responsável pela inserção do indivíduo na sociedade – manter nos processos educacionais a preservação das práticas por modelos antidemocráticos, incluídos os de provimento do diretor/gestor do educandário.

Tomando a dimensão histórica intrínseca à estruturação do Estado, como responsável por resguardar os fundamentos do ideário legal atual, daquilo que se refere à organização e ordenamento rio-grandense, interessa resgatar o que registra a legislação constitucional ao longo das décadas.

A primeira Constituição do Rio Grande do Sul promulgada em 14 de julho de 1891, promulgada em regime republicano, ordena quanto à organização municipal que o território seja dividido em municípios, como consta no Art. 62, § 1º *“Cada um dêles será independente na gestão dos seus intêreses peculiares, com ampla faculdade de constituir e regular os seus serviços, respeitadas as disposições da Constituição”*.

A mesma lei determina o regulamento quanto às garantias gerais de ordem e progresso do Estado, sendo o provimento do quadro de funcionários submetido ao mando do escrito no Art.71, § 6º:

Os cargos públicos civis serão providos, no grau inferior, mediante concurso, ao qual serão indistintamente admitidos todos os cidadãos, sem que aos concorrentes seja exigível qualquer diploma. O provimento dos cargos médios será feito em virtude de acesso por antigüidade e, excepcionalmente, por mérito. Os cargos superiores serão de livre nomeação do govêrno, com exclusão também de exigência de diploma.

Reflexionando o que prescrevem as determinações do documento normatizador, torna-se possível a compreensão da base histórica alicerçando a todas as demais legislações do parâmetro. Nota-se, que a autonomia ofertada aos municípios - perante a lei - prende-se às prescrições da carta maior que, por verdade, controlam e limitam a atuação destes.

Da mesma forma, o provimento dos cargos tem claramente os aspectos legais do tanto meritocrático e clientelista que prescindem os mesmos. Pouco ou nada está manifesto quanto aos critérios democráticos, mas ao contrário, observadas as determinações do estamento ressaltados pelo patrimonialismo. Fundamenta-se – em parte - nesta o amparo legal das forças políticas interventoras dos processos de democratização aqui problematizados.

A segunda Constituição do Rio Grande do Sul a vigorar em junho de 1935 altera alguns aspectos quanto à formulação do poder de mando dos municípios, prescrevendo em seu Art. 9º que *“Os Municípios são autônomos em tudo que respeite ao seu peculiar interesse e rege-se-ão pelas leis orgânicas que adotarem, observando os princípios e restrições decorrentes da Constituição do Estado”*.

Esta Lei destina o capítulo XV ao ordenamento “Da educação e da cultura”. O intervalo dos Art. 104 ao Art. 112 explicitam determinações para a execução da educação pública, sem mencionar aspectos da gestão dos educandários. Considerando as atribuições delegadas ao município, observa-se que este permanece limitado quanto a sua autonomia.

A terceira Constituição Estadual foi promulgada em julho de 1947, fazendo constar no Art. 10 que *“O Estado assegura autonomia dos municípios em tudo o que respeita ao seu peculiar interesse, nos termos da Constituição Federal.”* No seu Art. 140 orienta que *“A autonomia dos municípios fica assegurada: II – pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: b) – à organização dos serviços públicos locais.”* Determina no Art. 146 – que *“Cabe aos municípios, observadas a legislação federal e estadual, organizar seus sistemas de ensino e colaborar na fiscalização do cumprimento da obrigatoriedade do ensino primário”*. Impõe ao Art. 158. O que *“Compete ao Prefeito: II – sancionar, promulgar, executar e fazer executar as leis e as resoluções da Câmara; IV – propor a criação e a extinção de cargos e funções e provê-los, salvo os da secretaria da Câmara;”*.

O capítulo II desta mesma Constituição, designado como “Da Educação e da Cultura”, faculta orientações quanto a formas de gestão da escola pública, no entanto, orienta no seu Art. 190 – que *“O Estado organizará o seu sistema de ensino”*. Este artigo prescreve que *“§ 1º - Os sistemas municipais serão complementares do estadual.”* Menciona ainda no Art. 203 que:

Nos cargos e funções, de provimento mediante concurso ou prova de habilitação, as nomeações e admissões serão feitas na classe inicial da carreira ou da série funcional, e, em todos os casos, obedecerão a rigorosa ordem de classificação dos candidatos aprovados.

A composição das orientações emanadas na terceira carta Constitucional do Rio Grande do Sul amplia e alarga o ordenamento, tanto aos municípios quanto aos prefeitos, porém observando a obediência às Leis maiores. Apesar de inexistir orientação quanto à gestão escolar, propõe sistema de ensino em nível de Estado com obrigação de extensão aos municípios.

A quarta Constituição Estadual teve sua promulgação em janeiro de 1970. Prescreve em seu Art. 89 as orientações quanto “*A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação previa em concurso público de provas, ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei*”. Continua no seu Art. 90 determinando que “*A nomeação para cargos em comissão, assim declarados em lei prescindira de concurso, sendo de livre provimento e exoneração*”.

Quanto à organização municipal esta Constituinte determina em seu Art. 143 que “*Os Municípios do Rio Grande do Sul regem-se pelas Leis Orgânicas e demais leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos na constituição Federal e nesta Constituição*”. Segue, determinando as atribuições dos prefeitos, definidas no Art. 157: “*As atribuições do Prefeito são fixadas na Lei Orgânica, competindo-lhe privativamente: II – propor a criação de cargos e funções, com os respectivos estipêndios, e provê-los, salvo os da Secretaria da Câmara*”.

Esta Constituinte atém-se, também, apenas às tratativas do provimento do funcionário ao cargo público através de concurso, citando o provimento para cargos comissionados pela livre nomeação e exoneração por termos de lei, diferenciando-se das constituintes anteriores. As atribuições dos municípios e respectivos prefeitos subordinam-se às orientações das leis maiores: estadual e federal.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, cujo texto constitucional data de 3 de outubro de 1989, em seu Art. 8º diz que “*O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*”. Orienta no Art. 20 quanto ao provimento do cargo público do funcionalismo, prescrevendo que:

A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação previa em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações pra cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

O Art. 32 desta Constituição, com redação reformulada pela Emenda Constitucional nº 12 (141295), determina que:

Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais. § 1º Os cargos em comissão não serão organizados em carreira.

A seção I do capítulo II da Constituição em pauta resguarda orientações quanto ao trato da educação. Define os seguintes termos em seu Art. 196:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento do educando como pessoa e a sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.

Segue determinando no Art. 197 que “*O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público*”.

No entanto, o Acórdão datado em Brasília, de 03 de março de 1999, julgando procedente a inconstitucionalidade do § 1, Artigo 213 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ainda acompanhado do § 1º das leis estaduais nº 9.233/91 e nº 9.263/91. O processo teve como requerente pela Ação Direta de Inconstitucionalidade¹³ Nº 578, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul daquele governo e eleito pelo povo, observados o primeiro e segundo turno da eleição.

13 De acordo com o Glossário Jurídico a (ADI) Ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal. A ADI é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”. Em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese. Contra a decisão que declara a constitucionalidade ou inconstitucionalidade em ADI não cabe recurso de qualquer espécie, com a exceção de embargos declaratórios. A decisão que declara a inconstitucionalidade de uma lei tem eficácia genérica, válida contra todos e obrigatória. A lei também diz que se gera o efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal, que não podem contrariar a decisão. Ocorrem ainda efeitos retroativos, ou seja, quando a lei é declarada inconstitucional, perde o efeito desde o início de sua vigência.

O fragmento legal das leis mencionadas, tratando da eleição para os cargos de diretor das unidades públicas de ensino, - combatido pela judicialização - desconstruiu a primeira instância legal do Estado promovendo processos democráticos de provimento no diretor/gestor escolar.

O empenho quanto à legalização do processo democrático da gestão escolar no Estado consta da Lei nº 10.576 de 14 de novembro de 1995, dispondo sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Justifica a legalidade no amparo do artigo 206, inciso VI da Constituição Federal e no artigo 197, inciso VI da Constituição do Estado aqui já mencionado.

A Lei nº 13.990, de 15 de maio de 2012, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 094, introduz modificações na Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995, dispondo sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. O “caput” do art. 5.º e seu inciso I passam a ter nova redação, conforme segue: “Art. 5º - A autonomia da gestão administrativa, financeira e pedagógica dos estabelecimentos de ensino será assegurada: I - pela indicação do Diretor e do(s) Vice-Diretor(es), mediante votação direta da comunidade escolar”.

O Decreto nº 49.502, de 23 de agosto de 2012, publicado no Diário Oficial do Estado n.º 165, indica a recente instância legal do Estado tratando do provimento da gestão escolar pública democrática. Este documento regulamenta o processo de indicação para as funções de Diretor e Vice-Diretor(es) de Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual, do que trata a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995. Os Artigos 2º e 3º assim orientam o processo de indicação:

Art. 2º O processo de indicação do Diretor e Vice-Diretor(es) ocorrerá de forma simultânea em todos os estabelecimentos de ensino estaduais a cada três anos e será realizado de acordo com o cronograma estabelecido pela Secretaria da Educação. Art. 3º O processo de indicação de que trata este Decreto será realizado mediante votação direta por meio de chapa pela comunidade escolar e participação em curso de qualificação para a função.

A compilação enfática dos recortes das Leis Constitucionais do Rio Grande do Sul, alongando-se além de um século, elucida aquilo que atualmente persegue a consolidação da democracia, evidenciada pela problematização dos processos de gestão escolar e que está demonstrado no quadro do provimento dos diretores/gestores sul-rio-grandense aqui investigado.

O conjunto das cinco Leis Constitucionais do Estado, ocorrentes desde 1891, limitam as estruturas legais dos governos municipais, eximindo o valor da autonomia, mas facilitando a constituição de cargos em comissão, chefia ou assessoramento por livre nomeação e exoneração, a partir da regulamentação da própria Constituição Estadual e Federal, predeterminando respeito dos municípios ao que impõem as Constituições.

Neste ponto, o provimento dos diretores/gestores por processos eletivos mediante legislação própria e devidamente encaminhada pelos poderes legislativo/executivos de cada município, tem desmerecido seu poder por esbarrar nas orientações da Constituição Federal e Estadual. Questiona-se o que delimita exatamente a orientação constitucional ao se referir que os prefeitos têm autonomia¹⁴ para legislar “*dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar*”, respeitadas as leis maiores?

A incongruência existente na legislação, pelo exposto no Art. 37 em contraponto ao Art. 206 da Constituição Federal promulgada em 1988, somatizam a consolidação da autonomia, confirmando a ilegitimidade democrática da gestão escolar diante dos pedidos de ADI. O *governo* - mediante seu poder - desconstitucionaliza a lei em favor do seu comando: poder na vontade patrimonial de mando. A escrita destes artigos constitucionais interessa a

14 Segundo Zatti (2007) etimologicamente autonomia significa o poder de dar a si a própria lei, *autós* (por si mesmo) *nomos* (lei). Não se entende este poder como algo absoluto e ilimitado, também não se entende como sinônimo de autossuficiência. Indica uma esfera particular cuja existência é garantida dentro dos próprios limites que a distinguem do poder dos outros e do poder em geral, mas apesar de ser distinta, não é incompatível com as outras leis. Autonomia é oposta a heteronímia, que em termos gerais é toda lei que procede de outro, *hetero* (outro) e *nomos* (lei). Ferrater Mora (1965) define autonomia como uma realidade que é regida por uma lei própria. Ainda sugere dois sentidos para o termo autonomia: o sentido ontológico se refere a certas esferas da realidade que são autônomas em relação às outras, por exemplo, a realidade orgânica é distinta da inorgânica, o sentido ético se refere a uma lei moral que tem em si seu fundamento e a razão da própria lei. O último sentido de autonomia foi desenvolvido por Kant. Segundo Abbagnano (1962, p. 93), é bastante usada a expressão "princípio autônomo" no sentido de que o princípio tenha em si, ou coloque por si mesmo, a sua validade ou a regra de sua ação. Mas a definição que nos parece mais apropriada por designar melhor o sentido de autonomia é a do *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*: "Etimologicamente autonomia é a condição de uma pessoa ou de uma coletividade cultural, que determina ela mesma a lei à qual se submete". Como a autonomia é "condição", como ela se dá no mundo e não apenas na consciência dos sujeitos, sua construção envolve dois aspectos: o poder de determinar a própria lei e também o poder ou capacidade de realizar. O primeiro aspecto está ligado à liberdade e ao poder de conceber, fantasiar, imaginar, decidir, e o segundo ao poder ou capacidade de fazer. Para que haja autonomia os dois aspectos devem estar presentes, e o pensar autônomo precisa ser também fazer autônomo. O fazer não acontece fora do mundo, portanto está cerceado pelas leis naturais, pelas leis civis, pelas convenções sociais, pelos outros, etc., ou seja, a autonomia é limitada por condicionamentos, não é absoluta. Dessa forma, autonomia jamais pode ser confundida com autossuficiência. Se autonomia é a condição de quem determina a própria lei, a condição de quem é determinado por algo estranho a si é heteronímia. Heteronímia é "Condição de uma pessoa ou de uma coletividade que recebe do exterior a lei à qual se submete". Situações como ignorância, escassez de recursos materiais, má índole moral, etc., impõe determinações que limitam ou anulam a autonomia, sendo caracterizadas, portanto, como heteronímia. A autonomia exige uma existência que não é de antemão determinada, a fim de que o sujeito possa exercer o poder de determinar-se.

discussão, sendo que o Art. 37 já teve modificada sua redação através Emenda Constitucional nº 19/1998.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

A inconstitucionalidade do § 1º do Art. 213 da Constituição do Estado do Rio Grande *“Os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma lei”* (declarada à inconstitucionalidade do dispositivo na ADI nº 578/STF, DJ de 18/05/01) alimenta e colabora nas razões de julgamento dos processos de judicialização ocorrentes nos municípios.

Fragmentos registrados no relatório desta ADI - nº 578-2-RS - de inconstitucionalização do Artigo 213, § 1º da Constituinte do Estado, constam relatadas em vários dos processos de inconstitucionalidade de leis municipais para eleger diretor das escolas, como é o caso da ADI de Almirante Tamandaré do Sul, que assim faz constar

Por oportuno, cumpre gizar a existência de decisão em igual sentido, proferida na ADIn n.º 578-2-RS, relativamente ao artigo 213, § 1º, da Constituição Estadual gaúcha, que dispõe que "os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma da lei", e as Leis Estaduais nº 9.233/91 e 9.263/91, que regulamentam o mencionado dispositivo constitucional.

Há que se considerar que, na década de 1990 (1994/1995), ocorreram apenas três processos ADI para inconstitucionalização de leis municipais. Entre o período do ano 2000 a 2009 ocorreram 32 procedimentos judiciais e entre o período de 2010 a 2014, ocorreram 21 procedimentos judiciais. Denota-se que o procedimento de inconstitucionalização do § 1º do Art. 213 da Constituição do Estado, ordenando processo de eleição dos diretores/gestores da

rede pública estadual rio-grandense, tomado pelo governador do Estado pode sinalizar o fator desencadeante de todos os demais processos municipais.

Sinaliza-se, portanto, a motivação para que quase a totalidade dos municípios rio-grandenses associados à pesquisa opte pelo provimento da livre indicação. Desacreditados quanto à possibilidade de formalização das leis de eleição a diretor/gestor das escolas, torna-se plausível optar pela forma de livre indicação, perpetuando a ação clientelista travestida pelo patrimonialismo insistente.

Além disto, a regimentalização orientando os processos democráticos encontra-se com pouco mais de um quarto de século. Romper com a secular e sólida ordenação autoritária cerceada de períodos de ditadura, certamente concorre para as dificuldades diante de posturas e formas de governar voltadas a traços democráticos de gestão. Os embates ocorrentes serão necessários, de modo a validar a participação e a autonomia. O comando verticalizado, do poder pelo poder validado pela Lei, facilita até certo ponto, no entanto torna-se duvidoso como sistema de governo em tempos atuais.

A *Revista Nova Escola* divulga estudo revelando que a eleição para suprir o cargo a diretor de escola é a forma mais usada no Brasil, incluído o Rio Grande do Sul, porém para as redes públicas estaduais. A pesquisa intitulada por Práticas de Seleção e Capacitação de Diretores Escolares, promovida pela área de Estudos e Pesquisas Educacionais da Fundação Victor Civita e coordenada por Heloisa Lück, diagnosticou a realidade brasileira entre maio e novembro de 2010, apresentando o resultado em março de 2011. Participaram 24 unidades federativas, 11 capitais e 107 gestores. Conforme a pesquisa, a eleição direta pela comunidade escolar faz-se presente em 67% das secretarias estaduais e 82% das municipais, mas também resguardada por outras formas e provimento¹⁵.

Finalizando esta seção, subsiste a questão: o que se faz e o que não se faz em termos de gestão escolar na educação pública da rede municipal do Estado Rio Grande do Sul?

15 A pesquisa da *Revista Nova Escola* também revela: apesar de ser considerado o método mais democrático e de ter óbvias vantagens em relação às indicações (que tendem a favorecer o alinhamento dos gestores com os secretários, mas estão sujeitas a apadrinhamentos, pressões políticas e mudanças de legislatura), a eleição recebeu queixas dos diretores ouvidos nos grupos de discussão. O clima pesado durante a época de campanha foi um dos pontos mencionados. Outro problema é que nem sempre o candidato mais adequado chega lá, já que muitas vezes quem vence é o mais carismático ou o que promove alianças com o corpo docente. Uma terceira dificuldade é o tempo de permanência no cargo: ao ser eleita, a maior parte dos diretores cumpre um mandato de dois ou três anos, período que os especialistas consideram curto para empreender grandes transformações. "Além disso, como vão ficar pouco tempo na função, os gestores não buscam maior profissionalização", explica Marta Luz Sisson de Castro, professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). A opção pelo concurso público evita esse problema, já que o diretor aprovado pode exercer a função até a aposentadoria. Porém ela gera outros inconvenientes: o gestor pode se acomodar com a proteção da estabilidade no emprego ou ser designado para atuar numa escola em que não gostaria de trabalhar.

4.2. Encaminhando o debate da gestão escolar municipal rio-grandense

A gestão da escola pública na figura do diretor/gestor da instituição - aqui reportado à rede pública municipal – preserva os resquícios das representações históricas do poder, entrelaçadas as orientações políticas da contemporaneidade. Dito isso por outras palavras: os valores patrimonialistas da colonização se preservam, embora redesenhados, entrecruzando as orientações neoliberais de desenvolvimento do capital humano, como requisito ao desenvolvimento econômico do contexto social, seja ele do município, da mesorregião, do Estado, do país ou do continente latino-americano.

A orientação legal, para a educação pública, prescreve os princípios da gestão democrática. Restam compreender o significado da gestão democrática, quanto à prática do ordenamento e encaminhamento, observados os elementos patrimonialistas que perseveram acompanhados da lógica mercadológica da educação. Palavras estas, possíveis de serem formuladas em decorrência do panorama teórico e empírico percorridos, quanto ao provimento da gestão escolar municipal, amparada pela estampa na tessitura empírica dos 158 municípios rio-grandenses.

Nesta lógica, o diretor/gestor coloca-se como figura central para a qualificação dos resultados da educação na escola. Situa-se aqui talvez – hipoteticamente pensando – a reflexão pontual de qual seja a forma de provimento ao cargo de diretor/gestor mais convincente, contemplando os aspectos legais de democratização do ensino público aliado à qualificação da educação.

Há que se considerar: *quanto dos aspectos da deliberação dos processos, cuja orientação encaminha para que as decisões sejam tomadas pelos cidadãos submetidos ao contexto, acolhidos pela participação pública argumentativa, pela lógica da igualdade, da publicização e pela ausência da coibição entre os pares, poderá intensificar a democratização da gestão escolar.*

Embora o mapeamento das mesorregiões do Rio Grande do Sul tenha identificado a intensificação pela livre indicação no provimento ao cargo dos diretores/gestores, a tendência atual encaminha prescrições legais para que o quadro se modifique. Antes de qualquer outra fundamentação necessária, importa retomar aspectos da indicação empírica. Há que se atentar para os municípios contemplados pelos processos de judicialização, ou seja, as famosas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Estes municípios somam a parcela de 33,54% da vontade democrática desautorizada e reprimida. No entanto, estes municípios, associados à outra parcela de 21% dos municípios onde ocorre o provimento do diretor/gestor através da eleição e da lista tríplice, somam 54,54% de sementes fortes à consolidação do provimento do diretor/gestor através da eleição. Considerando, supostamente ainda, outros tantos municípios que não estão associados à pesquisa, mas com a probabilidade de contarem com processos democráticos do provimento. Portanto, de forma otimista, pode-se acreditar na provável tendência de consolidação futura da forma eletiva como condição de encaminhamento da gestão democrática.

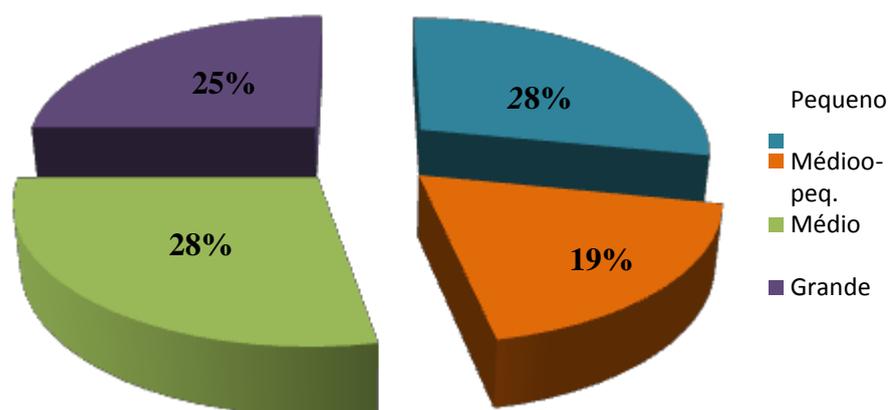


Figura 22 Gráfico de provimento por eleição entre o porte dos municípios das Mesorregiões
Fonte: autoria da pesquisa

Entre a representação dos 21% da totalização dos municípios associados à pesquisa, indicando a *opção do provimento pela eleição*, são os municípios de médio porte – 28% - e de grande porte – 25% -, somando os 53% e despontando a frente quanto à forma eletiva de provimento. Em contraponto, todos os micro municípios indicam a opção pela livre indicação do poder público, sendo estes a segunda maior parcela de municípios associados à pesquisa.

Tomando a representação do indicador pelo provimento por eleição ao cargo de diretor/gestor por mesorregiões, estas assim se situam:

- Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense desponta com a maior proporção de municípios, adotando a eleição como forma de provimento e concentrando a opção nos municípios de pequeno porte.

- Mesorregião de Porto Alegre concentra a maior proporção entre os municípios de médio porte, seguida aos de grande porte.

- Mesorregião Nordeste Rio-Grandense equipara-se entre os municípios de médio e grande porte.
- Mesorregião Sudeste Rio-Grandense concentra a proporção nos municípios de grande porte.
- Mesorregião Centro Oriental Rio-Grandense concentra a proporção nos municípios de médio porte.
- Mesorregião Sudoeste Rio-Grandense equipara-se entre os municípios de pequeno porte e grande porte.
- Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense concentra a opção de eleição ao provimento do cargo de diretor/gestor nos municípios de porte médio-pequeno.

Diante desta análise, evidencia-se que a opção pela forma eletiva de provimento ao cargo de diretor/gestor está situada nos municípios de médio e grande porte, por sua vez situados nas seguintes Mesorregiões: Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste Rio-Grandense, Sudeste Rio-Grandense e Centro Oriental Rio-Grandense. A Mesorregião Noroeste Rio-Grandense situa a opção, nos municípios de pequeno porte. A Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense focaliza nos municípios de porte médio-pequeno e a Sudoeste Rio-Grandense equipara a opção entre município de pequeno porte e grande porte.

Atentar para estar a maior parcela dos municípios determinando a opção por livre indicação; estar imbricada entre os diversos portes dos municípios - reconhecida a proporcionalidade total entre os micro municípios -; estar a mesma opção de provimento imbricada entre todas as mesorregiões do Estado, *afere considerar que a discussão está posta*, ponderando reflexões de como promover a gestão democrática ao longo das escolas municipais do Rio Grande do Sul.

Antecipando o resguardo das políticas públicas, tratando da democratização da gestão da educação pública, há que se considerar o significado da democratização dos processos educacionais, em especial, tratando-se da gestão da escola. A democracia neste contexto estende-se, além das questões mercantilizadas do voto – conforme pontuado na seção tratando do marco teórico da democracia.

A democracia inter e intragestão escolar acolhe a vida, as relações, o contexto, o poder, o diálogo, a autonomia, as decisões, a burocracia, a violência, as deficiências e carências, a ética, o financiamento, o trato pedagógico e administrativo, entre tantos outros meandros. A gestão escolar integra microcosmos instalados no macrocosmo, habituados com a relação do poder verticalizado.

O caráter da função do diretor/gestor situa na liderança “política” o compromisso com as peculiaridades do contexto inter e intraescolares, perpassando a relação de poder e de significado do que seja o bem público da escola, encarregada em democratizar o conhecimento e qualificar a educação. Portanto, compete ao gestor o entendimento do significado do bem público, no caso da educação escolar traçada pela democracia.

Por outro lado, a quem compete a *posse* deste bem público: atribui-se ao diretor, aos professores, aos pais, ao prefeito, às políticas, ao governo, aos políticos? A quem está atribuída a liderança/comando da gestão na instituição - escola - pública?

O tom dado à resposta, supostamente refletida pelos princípios destinados à gestão, sucede-se na prática e por conta na significação e consolidação da democracia.

Depreende da reflexão, a tese de que a gestão democrática está para além de artigos das leis constitucionais, dos decretos instituindo a eleição para o cargo no provimento a gestor, dos planos decenais, das ações do poder executivo ou legislativo, das judicializações dos processos, *mas depende da consolidação processual*. As leis asseguram e amparam a instituição dos processos democráticos, mas sua efetivação se dá no fazer.

Certamente, o resguardo legal do provimento ao cargo de diretor/gestor demarca o valor da ação democrática para as escolas da rede pública municipal. No entanto, o significado da função do cargo identifica grau de responsabilidade em reconhecer o que a ele pode estar atribuído – considerando o paradigma democrático – mesmo diante da histórica precarização da educação pública; da preservada presença do patrimonialismo e do clientelismo, indicando os cargos pelo poder público; diante da tendenciosa razão mercantil da educação, traçada pelo gerencialismo que se impõe, medindo e ranqueando a educação; diante da judicialização e inconstitucionalização da regimentalização do provimento democrático do cargo a diretor/gestor municipal, entre outros entraves.

Os adeptos da forma de provimento ao cargo - através da indicação política, onde o executivo considera o critério político partidário eximindo-se do suposto critério quanto ao conhecimento técnico e experiência para o exercício do cargo - legitimam a opção através da argumentação do ato. Terem sido eleitos pelo voto direto do povo e das prerrogativas que a Lei maior assegura em escolher seu grupo de trabalho. Tanto é, que assim expressa um dos municípios associados ao manifestar sua forma de provimento: “... *Livre indicação pelo poder público, pois trata-se de cargo de Direção, Chefia ou Assessoramento declarado de livre nomeação e exoneração pela Constituição Federal*”.

Reafirma a colocação, o pequeno fragmento textual da explanação realizada no relatório do processo julgando a inconstitucionalidade de lei municipal de Barra do Quaraí –

ADI N.º 70003835436 - datada em Porto Alegre, 10 de março de 2003: “*O ato de nomear para cargos em comissão é de exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo, sob pena de violação aos artigos 10, 60, II, “b”, 82, VII, todos da Constituição Estadual*”.

Garante, desta forma, a proposta de trabalho do governo, mas oportuno torna-se o questionamento de qual a dimensão democrática existe neste procedimento e nesta argumentação? Há, ainda aqui, o risco de descontinuidade política do trabalho, pela interrupção, ocasionada em virtude das novas eleições e que, pela lógica e não pela regra, provocam mudanças no quadro administrativo.

Meneando os aspectos de consolidação da democracia e da democratização da gestão escolar, acredita-se que o provimento mediante a eleição ao cargo do diretor/gestor seja a forma mais pertinente. Desde que o diretor/gestor assuma a identificação com a política ampla voltada à participação da comunidade e voltada à deliberação processual das questões do contexto, porém tendo a eleição suas limitações e controvérsias diante da provável tutela partidarizada.

Reverberar a disparidade do provimento ao cargo do diretor/gestor na rede pública municipal e estadual do Estado do Rio Grande do Sul; reverberar a desautorização da autonomia dos prefeitos - pela inconstitucionalização das leis municipais - diante das judicializações ocorrentes e considerar a solidificação necessária da democracia no Brasil, carece a interferência dos setores políticos responsáveis em tecer novo regramento quanto à incongruência da legislação no país, pela qual o Poder Judiciário encontra a abertura para intervir, exercendo o poder em legitimar.

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, efetiva o documento legal com avanços sociais, dentre eles, a gestão democrática do ensino público. As ações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foram essenciais para alicerçar a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, promulgada em 1996. A Lei focaliza em seu bojo os princípios da democratização assim descritos:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A Lei nº 10172/2001, fixando o Plano Nacional de Educação, implementa a gestão democrática, a permanência e a qualidade do ensino. Os fundamentos para a organização e gestão da educação pública, emitidos nestes documentos, são unânimes quanto à democratização da gestão. Tais elementos, estrategicamente edificados, orientam quanto às instituições públicas incluírem-se a alçada do domínio público, deslegitimando o poder pátrio do patrimonialismo. Desta forma, a gestão e as políticas autoritárias e centralizadoras perdem seu status, observada as novas normativas legitimadas em Lei.

Atina-se, com a normatização exposta, para a responsabilização e a organização da unidade escolar estar atribuída à competência da comunidade escolar. No entanto, eis uma incógnita: se as novas orientações legais até aqui estabelecidas primam pela gestão democrática, qual a razão de nenhum dos documentos ter normatizado quanto à forma de provimento dos diretores/gestores escolares das redes públicas?

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 aprova o Plano Nacional de Educação para o próximo decênio. Constam desta Lei, no Art. 2º, as diretrizes do Plano, sendo que a sexta diretriz assim orienta: *“promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”*. O teor da Lei amplia a tradução da gestão democrática, focalizando providências a cada ente federado, quanto à regulamentação de leis específicas tratando do tema. Assim coloca-se o Art. 9º:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

A determinação do Plano prossegue na Meta 19, esboçando alguns critérios, quanto à efetivação da gestão no âmbito das redes públicas através de critérios técnicos, desempenho e consulta à comunidade escolar. Compreende-se que, o provimento do diretor/gestor, organizar-se-á mediante concurso, formação e eleição pela comunidade escolar. Na íntegra da escrita, assim trata a meta:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua

abrangência, **respeitando-se a legislação nacional**, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

A providência do grifo na citação, referindo-se à Meta 19.1 do Plano Nacional de Educação para o decênio, **destaca** que esta Lei e todas as demais que vierem a ser implantadas por sequência devem acatar o que define a Lei da Constituição Federal. Tal determinação pode facilitar a ocorrência dos processos ADI já transcorridos nos municípios sul-rio-grandenses pela judicialização, cuja abordagem está contemplada na próxima seção deste capítulo.

Nutre esta argumentação, fragmento destacado do relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70011269479-2005/Cível, ocorrida no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, datado em Porto Alegre, 15 de agosto de 2005, a qual teve como proponente o Prefeito Municipal de Almirante Tamandaré do Sul. O Acórdão dos Desembargadores integrantes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado julga por unanimidade a procedência da ação. Assim está declarada parte da justificativa registrada no processo:

[...] qualquer regramento que disponha sobre a forma de provimento dos cargos de diretor de escola é inconstitucional, porque, cuidando-se de cargos de confiança, ofende prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, assegurada pelo inciso II do art. 37 da Constituição Federal e pelo inciso XXV do art. 84 do mesmo diploma [...] **Enaltece que o § 1º do art. 213 da Constituição Estadual, o qual previa a eleição dos diretores das escolas públicas estaduais, restou declarado inconstitucional.**

O destaque grifado na citação, do que trata o relatório jurídico, comprova o temor e o teor de análise, tratando-se dos ordenamentos contidos da legislação. Estes estão a confirmar o que até aqui foi explanado.

Ampliando as considerações, procede apresentar os artigos mencionados diante do processo e pertencentes à Constituição Federal, pois do que trata o artigo da Constituição Estadual, a análise encontra-se esgotada. Assim ordenam os Art. 37, inciso II e Art. 84, inciso XXV:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

A incongruência condicionada pela Constituição Federal através de seus artigos Art. 37, Art. 84-XXV e Art. 206 e o que rege a Meta 19 do Plano Nacional de Educação para o decênio facilitam a recorrências de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ferindo a autonomia e a consolidação da democracia na gestão da educação pública municipal.

4.3. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos municípios no Rio Grande do Sul

A diversidade dos contextos regionais socioeconômicos rio-grandenses, determinando diferenças do bem comum, implicam racionalidades diferenciadas. A soberania do povo torna-se passível destas racionalidades, sendo capaz de produzir a matriz política da sociedade. Institucionalizam o poder de comando pela raiz política adquirida, mediante a competição concretizada no voto. Nestes termos, o significado da política democrática situa-se na concorrência pela adesão do povo, garantindo a representatividade. Cabe aqui a reflexão: *do quanto à dimensão da adesão do povo pelo voto seja suficiente para assegurar sistemas democráticos.*

A eleição assegura ao representante do governo – poder - a mandos e desmandos durante o recorte temporal de administração do bem público, tornando imperceptível a soberania e coletividade do povo. Pode privatizar seu comando, valendo-se da lei e recorrer à garantia da sua autoridade diante do Poder Judiciário, assegurando mecanismos e direitos através da (in)constitucionalização¹⁶ de procedimentos tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo.

16 [...] democraticamente, somente existe direitos e liberdades por meio da vontade do povo, e é pela Constituição que o princípio democrático se limita a si mesmo, no momento em que a Constituição subordina o legislador ordinário ao legislador constitucional, de forma que este não pode alterá-la. O Constitucionalismo, por ter emergido das revoluções liberais, se estruturou na soberania popular, governo representativo, subordinação do poder às leis, divisão dos poderes e ainda na proteção da propriedade e na liberdade dos cidadãos (MELLO, id. p. 5).

A (in)constitucionalização ocorre “nos vazios deixados pelos poderes representativos” (MELLO, 2013, p. 7). O descompasso entre os distintos poderes do governo, pelo alargamento constitucional quanto aos direitos políticos, permite o uso e aplicação do veto dos tribunais para ressaltar ou neutralizar o poder político diante das contendas de interesses representativos particularizados. Neste contexto, o judiciário faz crescer seu poder na relação com os poderes representativos de governo, amplificando sua intervenção nos processos políticos do Brasil.

O sistema de governo democrático favorece a judicialização das políticas, diante da administração do bem público, permitindo e convocando a corte judicial a traduzir o julgamento interventor de leis, de atos e das políticas públicas. Desta forma, as Ações Direta de Inconstitucionalidade passam a fazer parte do comando representativo, presentes nas administrações da educação pública municipal, do vasto contingente de municípios sul-riograndenses.

O formalismo da Ação ocorre na apuração e constatação da harmonia e legalidade entre as leis coadjuvantes diante da rigidez constitucional da Constituição Federal. A afirmativa coaduna-se à análise realizada diante dos artigos constitucionais, submetendo a autonomia da regimentalização municipal e estadual à obediência da regulamentação da Carta maior outorgada no Brasil.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, convocada pelo poder representativo do governo, delega ao Poder Judiciário o julgamento de (in)constitucionalização da legislação representando o bem público, na problematização em pauta, dos municípios sul-riograndenses.

Os processos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, entre os municípios do Rio Grande do Sul, assinalam o Poder Executivo e a Procuradoria da Justiça como responsáveis pela convocatória ao Poder Judiciário em exercer julgamento jurídico sobre as leis municipais. O Poder Executivo dos municípios desponta a frente como o maior solicitante no encaminhamento de ações judiciais, entre as mesorregiões rio-grandenses.

A convocação das Ações Direta de Inconstitucionalidade traduz a vontade do poder representativo em julgar lei municipal, no caso, Lei Municipal que versa sobre a eleição direta do diretor e do vice-diretor de escolas públicas municipais, com base na legitimidade legal promovida pelas Constituições Estadual e/ou Federal.

A argumentativa das Ações sustenta que as Leis Municipais, estabelecendo diretrizes para a eleição dos diretores das escolas públicas municipais, excedem seu poder de mando por conta de que os diretores de escolas municipais estão diretamente ligados à Administração

Pública, sem possuir autonomia financeira e sujeitos à intervenção do Administrador. Ficam assim, submetidos pela indicação enquanto pessoa de confiança, por conta da titularidade de cargo comissionado, assegurada pelo poder executivo. Tese esta, firmada pela regimentalização constitucional, ordenando as direções serem de livre escolha da administração.

A alegação da argumentativa alicerça a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal em pauta ou de fragmento dela, justificada pela escolha de diretores de escolas municipais. A alegação prossegue por conta de ser o processo eletivo para o cargo de diretor na forma de eleição da comunidade escolar interventor da discricionariedade e da prerrogativa do chefe do Poder Executivo em livremente nomear e exonerar os titulares do cargo.

Os processos de inconstitucionalização das Leis Municipais aportam-se nos dispositivos constitucionais das Constituições Estadual e Federal, fundamentando a razão pela decisão nas descritivas, constados nos artigos prescritos em ambas as Leis. Referem-se enquanto ofensa e violação aos seguintes artigos da Constituição Estadual: Art. 5º caput, § único; Art. 8º; Art.10; Art. 19; Art. 20; Art. 30; Art. 32 caput, VII; Art. 60, II, “b”, “d”; Art. 61, § 1º; Art. 82, III, VII, XVII; Art. 84; Art. 95, §2º, IV, § 4º e Art. 197, VI.

Embora alguns recortes constitucionais já tenham sido abordados anteriormente, compete situar a discussão argumentativa das Ações Direta de Inconstitucionalidade, impugnando o documento em conflito circunstancial, à luz do que ordenam os artigos mencionados e mais requisitados da Constituição Estadual.

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. Art. 20 – A investidura em cargo ou emprego público assim como a admissão de empregos na administração indireta e empresas subsidiárias dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Art. 32 - Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais. Art. 60 – São de iniciativa privativa do Governado do Estado as leis que: II – Disponham sobre: b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade; d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. Art. 82 – Compete ao Governador, privativamente: XVIII – prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei. Art. 197 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público.

Da mesma forma, a discussão argumentativa abrange a luz do que ordenam os artigos situados da Constituição Federal: Art. 37, II, V; Art. 61, §1º, II, 'c' e Art. 129, IV, entre os quais o intensamente abordado situa o

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Da mesma maneira como a recorrência dos julgamentos se ampara no que está ordenado em ambas as Constituições, as ementas das Ações já julgadas instrumentalizam o teor argumentativo na consolidação dos processos. Exemplifica esta utilização a ementa tratando da ação de inconstitucionalização do Artigo 213, § 1º da Constituição Estadual, a qual registra presença marcante nos julgamentos transcorridos no Estado rio-grandense.

A ementa está citada na página 02 da Ação Direta de Inconstitucionalidade do município de Rio Grande, sob Nº 700050967116, datada em Porto Alegre, 13 de maio de 2013.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ARTIGO 213, § 1º. LEIS GAÚCHAS N.º 9.233/91 E 9.263/91. ELEIÇÃO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE DIRETORES DE UNIDADE DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública. 2. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º, e Leis estaduais n.º 9.233 e 9.263, de 1991. Eleição para o preenchimento de cargos de diretores de unidade de ensino público. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente. (ADI 578, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/1999, DJ 18-05-2001 PP-00429 EMENTA VOL. 02031-01 PP-00068

A linha de entendimento apresentada pelos desembargadores favoráveis à inconstitucionalização das Leis Municipais, além do amparo legal já mencionado, apresenta algumas singularidades manifestas no decorrer de cada ação julgada. Exemplo disto inclina a postulação realizada pelo Desembargador [...], relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022342711, intentada pelo Prefeito de Agudo, tendo por objeto a

Lei Municipal nº 1.335/2000, datada em Porto Alegre, 02 de junho de 2008. Assim se manifesta o Relator, página 03 e 04:

[...] Presentes os pressupostos, defiro a liminar pleiteada, até o pronunciamento definitivo deste Órgão Especial. E o faço porque na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 578-2-Rio Grande do Sul ficou definido ser da competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública, face o disposto no art. 213, § 1º, da Constituição Estadual. O tema em discussão já foi examinado em diversas oportunidades por este egrégio Órgão Especial, sempre no sentido da inconstitucionalidade das leis de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre eleição do diretor e do vice-diretor de escola pública municipal, por interferirem na prerrogativa do Chefe do Executivo de livremente nomear e exonerar titulares de cargos de direção, a teor do disposto no art. 32 da Constituição Estadual [...].

Faz-se oportuno mencionar a posição do Relator na argumentação da tratativa da Ação Direta de Inconstitucionalidade do município de Barra do Quaraí, convocada pelo Prefeito Municipal, que tem como objeto de contrariedade o artigo 1º da Lei Municipal n.º 495/2002. Ação identificada pelo Nº 70003835436, datada em Porto Alegre, 10 de março de 2003, tendo como Relator o Desembargador [...], o qual procede à argumentativa, reforçando a tese da ementa judicializada do Art. 213 da Constituição Estadual, página 05 da respectiva Ação, e busca na Constituição Federal sua defesa,

[...] Como se vê dos referidos arestos, é assente nesta Corte o entendimento de que as Leis Municipais do Rio Grande do Sul, que estabeleçam eleição direta dos Diretores de Escolas Municipais, porque de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, padecem de vício de iniciativa se editadas pelo Poder Legislativo Municipal. O ato de nomear para cargos em comissão é de exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo, sob pena de violação aos artigos 10, 60, II, “b”, 82, VII, todos da Constituição Estadual [...].

Por sua vez, a judicialização do município de Lagoa Vermelha trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar ajuizada pelo Prefeito do Município de Lagoa Vermelha, contra o artigo 171, da Lei Orgânica do Município de Lagoa Vermelha e a integralidade da Lei Municipal 3.980, de 16 de julho de 1993, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 32, inciso VII, todos da Constituição Estadual.

A ação de Nº 70033249368, datada em Porto Alegre, 22 de março de 2010, tem no Desembargador [...], o relator do que procede a Ação, fazendo constar na página 05 do processo a argumentação de sua defesa, cujo teor é favorável à inconstitucionalização,

[...] diante da argumentação expendida pela Câmara de Vereadores no que pertence à efetivação do processo democrático na rede de ensino pública, refiro que a prerrogativa do chefe do Poder Executivo na escolha não interfere na participação democrática uma vez que há possibilidade de participação da comunidade escolar nos processos decisórios da rede pública de ensino. Diante do exposto, julgo procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade do artigo 171, da Lei Orgânica do Município de Lagoa Vermelha e a integralidade da Lei Municipal 3.980, de 16 de julho de 1993, também do Município de Lagoa Vermelha [...]

De outra forma, no que consta a mesma Ação do Município de Lagoa Vermelha, o Desembargador [...] mune-se da seguinte contestação ao expressar na página 05 o voto:

Também vou acompanhar o eminente Relator no caso concreto, mas não sem externar aos eminentes pares alguma perplexidade frente a este tema, pois pela leitura da norma discutida, aparentemente, estes cargos sofreriam alteração de simples cargos em comissão – caso em que o provimento é mesmo *ad nutum* – em uma função (e notem que aqui afasto o termo cargo) a serem preenchidos entre determinados servidores públicos pela via da eleição regrada na lei.

Distinta das demais se torna a Ação Direta de Inconstitucionalidade do Município de Mata, identificada pelo Nº 70046016762, datada em Porto Alegre, 18 de junho de 2012, que tem na proposta do Procurador Geral da Justiça, a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n.º 1.494, de 02 de fevereiro de 2011. O julgamento da Ação incide em Lei Municipal para eleição dos diretores das escolas e dá-se por iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Diante do que preza o Relator Desembargador [...], páginas 04 e 05:

[...] a lei discutida retira a prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo de nomear servidores para o exercício de cargo em comissão, violando o art. 37, inc. II, *in fine*, da Constituição Federal, bem como os artigos 8º, *caput*, 32 e 82, XVIII, da Constituição Estadual, que dispõem, respectivamente [...]. Portanto, embora o atual Prefeito tenha deliberado pela eleição direta para os cargos de diretoria das escolas municipais, o fato é que tal conduta pode ser encarada como pessoal, mas não pode vincular os futuros mandatários [...].

Manifestando divergência, através do pedido de respeitosa vênua¹⁷, o Desembargador [...] declara-se contrário à Ação. Assim apresenta a contestação, páginas 14 e 15, a qual se dá

17 De acordo com Significados.com.br “vênua” é amplamente utilizada em contextos jurídicos: em artigos acadêmicos, em julgamentos ou em debates entre estudantes de direito, advogados, promotores, juízes e desembargadores. Quando o profissional da área jurídica pretende apresentar uma opinião divergente da que foi exposta, então, para não parecer arrogante ou autoritário, introduz a cordial expressão. Por isso, é indispensável e praticamente obrigatória quando se discorda de alguém com um cargo ou posição superior. Trata-se de uma fórmula para manifestar o devido respeito com a outra parte.

diante de ampla abordagem baseada em fundamentação teórica referenciada às questões do Direito e de aspectos da democracia:

[...] Para o que nos interessa no presente julgamento, vale a pena lembrar como o tema “eleições” de dirigente (em sentido amplo) é cada vez mais frequentemente alvitado para muitas instituições brasileiras. [...] é lícito dizer que, no momento democrático que atravessa nosso país, parece que a generalização do instituto da eleição na macro e na microfísica do poder, legitima quem administra frente aqueles que são administrados. Na linha dos ensinamentos que nos vem de Norberto Bobbio, vale a pena lembrar que, para além da aferição do grau de desenvolvimento de uma sociedade democrática por meio da institucionalização do sufrágio universal, cabe verificar a quantidade existente de instâncias onde se exerça o direito de voto e de decisão na organização do Estado. Com efeito, Norberto Bobbio, ao analisar a questão da democracia representativa e da participação social, afirma que se deve procurar se aumentou não o número de eleitores, mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de voto. (*O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, pag. 56*). [...] O desafio do intérprete que pensa dessa forma é encontrar a formatação jurídica mais razoável. Algo como aquela ideia de Foucault de crítica como “a arte de não ser a tal ponto governado”. Vale a pena notar que “não ser a tal ponto governado não significa não ser governado de nenhuma forma” (Guillaume Le Blanc. Entrevista “in” Revista Cult n. 168, p. 16).

Alonga-se na explanação o Desembargador, auferindo julgamento no trato da constitucionalidade da própria Constituição Nacional que, apesar de exaustivas, auxiliam no esclarecimento e contribuem para a consolidação dos processos de provimento democrático dos diretores/gestores, desde que acatadas as prerrogativas da Lei pelo matiz democrático. Seguindo [...] página 23, que assim conduz sua tese:

[...] aqui não estamos diante de uma infração a um preceito cogente e imperativo. Por isso, quando a Constituição, no inciso VI do artigo 206 ordena – já por princípio autoaplicável – a forma como deve ser administrado o ensino público, está a determina que, para além da prerrogativa do chefe do executivo, é a forma “democrática” que deve ser mais principalmente obedecida. E, se está diante do estrito cumprimento de uma “gestão democrática do ensino público”, não há que falar em inconstitucionalidade. Pelo contrário: está-se diante do estrito cumprimento de uma norma princípio lógica que deve pairar e incidir sobre outras, ainda que (também) constantes do texto constitucional. Enfim, estou entendendo que a lei aqui em debate é válida. Apesar de, num primeiro momento, a indicação vir pela via da eleição (e não pela influência ou vontade do chefe do executivo), a lei municipal alcançou o objetivo maior, tal como previsto na Constituição Federal, de promover uma “gestão democrática”. Por isso, a nomeação recai depois da eleição. Nesse passo estou considerando válida a lei em debate. Vale a pena notar, que a lei, além de democrática e legitimadora da gestão, não causa prejuízo a ninguém. Nem mesmo ao digno Prefeito já que foi dele próprio a iniciativa da lei.

No mesmo sentido de combate à inconstitucionalização das Leis Municipais, contemplando a eleição dos diretores por vias da democratização da gestão escolar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Alegrete de Nº 70035374842, datada em Porto Alegre, 13 de dezembro de 2010, deflagrada pelo Prefeito Municipal, contém na página 07 contestação manifesta pelo Desembargador [...]. Assim é o manifesto:

Por coincidência verifico que estão fulminando uma lei alegretense, o que impõe, nesse modesto entendimento, verificar com mais acuidade, pois me parece que esteja ela esteada no inc. IX do art. 24 da nossa Constituição Federal: *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto*. Se remetermos essa iniciativa ao que propõe o art. 205 da Constituição Federal - *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade....* - acrescido do inc. VI do art. 206 do mesmo diploma legal - *gestão democrática do ensino público na forma da lei* -, não entendo que possa existir outra gestão democrática, senão embasada em eleição, em escolha livre, democrática e secreta da comunidade para o qual se destinam esses dirigentes das escolas municipais, que não a forma aqui fulminada.

Tendo pedido vista para exame mais apurado da matéria, alonga-se o Desembargador na defesa da constitucionalidade da Lei Municipal de Alegrete. Considera a historicidade da inconstitucionalidade das Leis Municipais, em que pese o enfoque da eleição para diretor das escolas públicas, e pontua na página 09 a indignação:

Registro, ainda, meu inconformismo com a declaração de inconstitucionalidade do artigo 213, §1º, da Constituição Estadual que dispõe que os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos mediante eleição direta e uninominal, pela comunidade escolar, na forma da lei.

Segue enfaticamente, manifestando a discordância, mas valendo-se da Constituição Federal, estendendo a defesa pela democratização da gestão da educação pública na página 10 afirma que:

O inciso IX do artigo 24 da Constituição Federal indica a educação como matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Nesta esteira, o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, prevê como um dos princípios informadores a *gestão democrática do ensino público, na forma da lei*. O princípio da gestão democrática do ensino público, interpretado sistematicamente, é a concretização do princípio da democracia participativa, enunciado no artigo 1º, parágrafo único da Constituição, e reforça o princípio do pluralismo.

Torna combativa a defesa em favor do entendimento pleno da Carta maior, pelas vias da democracia, salientado a importância do município buscar candidato habilitado à função, atendendo os preceitos federativos e da comunidade escolar na página 11.

Estabelecidas essas premissas e analisadas as leis estaduais (que vem sendo declaradas inconstitucionais pelo STF), penso que se poderia dar tratamento diferenciado às leis municipais, a exemplo da lei do município de Alegrete, que dispõe sobre a eleição dos diretores das escolas públicas municipais e cuja constitucionalidade ora se questiona. As leis municipais, que infelizmente vêm sendo declaradas inconstitucionais por este Tribunal, assim como as leis estaduais eivadas de inconstitucionalidade pelo STF, atendem, na verdade, ao relevante princípio constitucional da gestão democrática da educação, porque buscam garantir a colocação em cargos públicos de significativo valor da sociedade, como o são os de diretores e vice-diretores de escolas públicas, das pessoas mais capacitadas, segundo os interesses da sociedade, afastando a possibilidade de apadrinhamento e ineficiência.

Embora, as Ações Direta de Inconstitucionalidade tenham decidido na totalidade das judicializações, exceto nos municípios de Garibaldi e Rio Grande, pela inconstitucionalidade das Leis Municipais tratando da eleição de diretores das escolas municipais, cabe destacar que as Ações de alguns municípios aportam diferenciais quanto à argumentação dos Desembargadores.

Entre as Ações judicializadas, até aproximadamente o período de 2008/2009, ocorre o fato de que os Desembargadores das Cortes mantiveram prioritariamente a *unanimidade* de votos por preservar a inconstitucionalidade das Leis Municipais, como resultado do Acórdão. Leis estas providenciando a eleição de diretores para prover o cargo.

Entretanto, o ano de 2010 localiza diferencial entre os relatórios de Acórdãos das Ações. As judicializações convocadas por prefeitos ou procuradores da justiça sofrem interpretação e interpelações diferenciadas por alguns desembargadores. Priorizam a contestação, dando vistas a considerar constitucionais as leis municipais, tomando como básico a orientação dos aspectos democráticos da Constituição Federal e das orientações paradigmáticas atuais, ou seja, denotando teor interpretativo diferenciado para o rigor da Carta Magna.

O município de Alegrete tem no Prefeito Municipal - em 2010 - o proponente da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei Municipal 3.486/03, que dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores. Tem no resultado do Acórdão a inconstitucionalidade julgada por maioria de votos, vencidos cinco Desembargadores.

O município de Garibaldi tem na Procuradora Geral de Justiça - em 2010 - a requerente da Ação Direta de Inconstitucionalidade de Nº 70034422691, datada em Porto Alegre, 13 de dezembro de 2010, com vistas a retirar da ordem jurídica a Lei nº 3.994, de 26 de outubro de 2009 do Município de Garibaldi. O resultado do Acórdão apresenta a *unanimidade pela constitucionalidade* da Lei municipal, responsável pela eleição dos diretores escolares de autoria do Executivo Municipal.

A Ação do município de Mata de Nº 70046016762, datada em Porto Alegre, 18 de junho de 2012, tem na Procuradora Geral de Justiça, a proponente pela retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n.º 1.494, de 02 de fevereiro de 2011. O Acórdão da Ação resulta na decisão pela inconstitucionalidade da Lei Municipal, vencidos onze Desembargadores.

O município de Viamão sofreu Ação Direta de Inconstitucionalidade, de Nº 70037284122, datada em Porto Alegre, em 18 de junho de 2012, proposta pelo Ministério Público, visando a retirar do ordenamento jurídico as leis nº 1.996, de 27 de julho de 1989, nº 2.474, de 23 de agosto de 1995; nº 2.587, de 15 de julho de 1997, nº 3.160, de 25 de agosto de 2003, e nº 3.675, de 20 de janeiro de 2009, todas do Município de Viamão, regulamentando as eleições municipais para a escolha de diretores de escolas da rede municipal de ensino. O julgamento decidiu por maioria proceder na inconstitucionalidade das Leis, vencidos onze Desembargadores.

A Ação do município de Rio Grande de Nº 70050967116, datada em Porto Alegre, 13 de maio de 2013, proposta pela Procuradoria Geral da Justiça, tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico, da Lei Municipal n.º 5.339 de 15 de setembro de 1999, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6.114 de 06 de julho de 2005 e n.º 6.595 de 10 de setembro de 2008. Por maioria os Desembargadores julgam *improcedente a inconstitucionalização* da Lei Municipal, vencidos nove Desembargadores.

O município distingue-se dos demais, em razão de sofrer Embargo de Declaração do Acórdão, hostilizado por maioria e julgando improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Interposto por nova Ação de Nº 70054890447 (Nº CNJ: 0213671-48.2013.8.21.7000), datada em Porto Alegre, 14 de outubro de 2013, convocada pelo Ministério Público contra o acórdão de fls. 188-195 que, por maioria, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Diante dela, acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado a unanimidade em rejeitar o Embargo de Declaração.

O município de Santo Ângelo sofre Ação de Nº 70058553231 (Nº CNJ: 0047886-97.2014.8.21.7000), datada em Porto Alegre, 28 de julho de 2014, proposta pelo Procurador Geral de Justiça, tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 3.769, de 30 de outubro de 2013. O Acórdão decide pela maioria dos Desembargadores em julgar inconstitucional a Lei Municipal, vencidos sete deles.

De maneira geral, a argumentativa das ações para julgar inconstitucionais as leis municipais conduz-se pelos proponentes quanto à indisposição legal versar sobre a eleição direta uninominal para diretores e vice-diretores da rede municipal de ensino afrontar os artigos 32, caput e 82 XVIII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, todos da Constituição Estadual. Determinam a competência para prover cargos de direção nas escolas municipais ser privativa do Chefe do Poder Executivo.

Sustentam que as Leis Municipais interferem na discricionariedade e na prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de nomear e exonerar livremente os titulares de cargos em comissão para o exercício de atribuições nas escolas públicas municipais sul-rio-grandenses. Assim, inviabilizando o exercício da prerrogativa assegurada, nas Constituições Federal artigo 37, inciso II, aos Chefes dos Poderes Executivos, de livremente nomear e exonerar seus servidores de confiança, subtraindo, tal prerrogativa, inclusive, das administrações futuras.

Em caráter inquisitivo e de encerramento da seção, ficam aqui destacadas as palavras do Desembargador [...], redator da Ação Direta de Inconstitucionalidade do município de Rio Grande (2012, pp. 6-8) que considera:

[...] em homenagem ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, da Constituição Federal), que estabelece e regulamenta o processo de eleição de Diretores de Escolas Públicas [...] é de se ver que a competência do Chefe do Poder Executivo para nomeação e exoneração do detentor de função gratificada ou de cargo em comissão observa senão a forma e os requisitos previstos em lei, como se extrai da norma constitucional do art. 37, II, da Carta Federal, o que é endossado pelo art. 32 da Carta Estadual. Nessa esteira é que se deve entrever a disposição legislativa municipal em que, sem vício de iniciativa, o Município, no exercício de sua autonomia municipal, decide submeter a indicação dos diretores de escola à prévia e democrática escolha da comunidade escolar, o que consubstancia, como anota o Ministro Marco Aurélio, *“temperamento à atuação discricionária do chefe do Poder Executivo, atendendo aos anseios da sociedade no que voltados para o princípio segundo o qual o ensino será ministrado com base na gestão democrática (art. 206, VI, da CFE.) ...”* (voto proferido na ADIn nº 578-2/RS).

Diante da discussão esboçada e fundamentada legalmente, há que se rever o ordenamento da gestão democrática no que tange ao provimento do diretor/gestor ao cargo,

tecidas por nova organização regimental, observadas as vias democráticas do servidor público, alheias à privatização consolidada como cargo de confiança e comissionado. No entanto, considerado como bem público a partir da sua inserção por concurso a administração governamental.

As constatações reveladas pelo dissecamento da problemática, através da sistemática empiria e pela aprofundada revisão bibliográfica, evidenciam a fragilidade da democracia no contexto brasileiro, - particularmente quanto aos processos de provimento dos cargos a diretor/gestor das escolas públicas - a qual se encontra tangenciada pelos desmandos do poder verticalizado e institucionalizado – resguardado pelo contingente legal secularizado. Tal poder encontra-se asseverado, preservado pelos ditames da cartilha gerencialista, apregoando a descentralização do poder estatal, instalando-se entre as funções do cargo do diretor/gestor, verticalizando a autorresponsabilização pelos resultados dos indicadores nos resultados e intentando qualificar os processos pedagógicos e administrativos.

A descrição do estudo demonstra as inegáveis peculiaridades que identificam o prestígio patrimonialista, pontuando as caracterizações do *clientelismo*, como hábito comum e sorrateiro das/nas práticas políticas, perceptível em variados cenários brasileiros. Concretiza-se pela camaradagem – agrados - na troca de serviços – favores. Colocado por outra forma: o patrono utiliza-se das atribuições do *serviçal* para obter algo de seu interesse pessoal ou dos demais colaboradores, cuja finalidade localiza-se na perpetuação ou manutenção do poder. Legitimam-se, assim, os mandos e desmandos gerando as dependências – coligações - consolidando a impessoalidade das administrações e o descomprometimento com as necessidades da sociedade. Carvalho (1997, p.134) afirma que o clientelismo “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo, na forma de voto”.

No entanto, a modernidade demanda reformas institucionais com concepção paradigmática diferenciada em *administrar* a instituição educacional – foco no desenvolvimento econômico e eficácia do Estado – oposta ao processo de democratização institucional e social – foco na relevância dos sujeitos -, ou seja, reformas convencionadas pelo/para o Estado. Freitas (2000, p. 48) corrobora com a reflexão, afirmando que a administração da educação pela gestão eficiente ajusta-se às propostas das políticas públicas,

[...] e com elas, evoluem os paradigmas gerenciais. Buscam-se soluções para o gerenciamento e a qualidade educacional mediante a parceria com os que fazem a

educação acontecer no cotidiano da escola. Todavia, a parceria iniciada e todas as discussões sobre os novos paradigmas gestores não podem escamotear a possibilidade da simples adoção pela escola dos novos padrões gerenciais da organização.

Na perspectiva do gerencialismo – neoliberalismo – a *autonomia* presta-se à regulação do Estado, observados os encaminhamentos das políticas educacionais e da gestão centralizadora – a autonomia gerencialista submete-se à administração dos recursos capitais para a eficiência e produtividade. Na gestão gerencial, a autonomia é individual - situada no gestor - em desprestígio à autonomia da instituição, de acordo com Afonso (2010, p. 21),

Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito a gerir — direito este por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de tecnologia moral ao serviço de uma nova ordem social, política e econômica.

A gestão gerencialista descompromete-se com os princípios embrionários da gestão democrática – autonomia e participação efetiva – em acordo com o intercâmbio entre a instituição e os interesses externos orientados por determinações neoliberais com distensão no mercado mundializado. Incorpora o controle e a comparação de resultados como indicadores do sucesso ou fracasso da instituição. Estes incidem na atuação e responsabilização do gestor - como potencializador dos recursos - a transformar a qualidade do ensino. Retornando a Afonso (2010, p. 21),

[...] os directores ou gestores escolares tenderão a criar mecanismos de controlo organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais. É também, por isso, que a ideologia organizativa designada por *gestão da qualidade total* (nascida nas empresas lucrativas e agora transposta para as organizações educativas e de saúde) pode transformar a escola num novo *pan-ótico*, incrementando os mecanismos de controlo e vigilância sobre os seus actores educativos.

Assim sendo, a concretização da *gestão democrática* permanece na manifestação teórico/legal. A autonomia restringe-se à transparência e controle dos resultados produzidos e, por sua vez, a participação modela-se pela competitividade utilitarista e individualista - visionária da saúde da instituição – do custo/produção.

A democracia está para além de métodos de controle, de princípios gerencialistas ou de concepções manipuladoras. Trata-se, sobretudo, da participação dos indivíduos nos processos, ou seja, conforme Touraine (1996, p. 37) identifica a democracia, de forma que esta

[...] nunca será reduzida a procedimentos, nem tampouco a instituições; mas é a força social e política que se esforça por transformar o Estado de direito em um sentido que corresponda aos interesses dos dominados, enquanto o formalismo jurídico e político a utiliza em um sentido oposto, oligárquico, impedindo a via do poder político às demandas sociais que coloquem em perigo o poder dos grupos dirigentes. O que, ainda hoje, opõe um pensamento autoritário a um pensamento democrático é que o primeiro insiste sobre a formalidade das regras jurídicas, enquanto o outro procura descobrir, atrás da formalidade do direito e da linguagem do poder, escolhas e conflitos sociais,

que sintetizem as reflexões até aqui traçadas. Importa, ainda, salientar que a construção e apropriação do conhecimento, tendo em vista a qualidade da educação, conferem a condição de todos os indivíduos da sociedade - indiferente a distinções sociais - ao disporem de oportunidades em conhecer e sobre ele reconstruir o que está posto - feição coletiva e construtiva da educação - reconstituindo-o e sociabilizando-o diante das atribuições da educação escolar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomada pela brevidade no encerramento desta escrita, dou início às considerações que se eximem do caráter conclusivo, mas tentam alongar a discussão pela simples razão de que a democratização da gestão escolar encontra-se em tenro processo de implantação. Além disso, reveste-se de perplexidade por aquilo que deveria ser o mais salutar e coerente na formação humana: a educação, por vias da gestão democrática, percorrer enlaces com a judicialização.

Diante daquilo que permeia a problematização e construção da contextura proposta a *evidenciar as diferentes formas de provimento dos diretores/gestores escolares sul-riograndenses e/ou dos seus processos de condução ao cargo* e apanhada pelo caráter de respeito e cumplicidade, tomo como contribuição as palavras da Desembargadora [...], que compôs a corte da Ação Direta de Inconstitucionalidade do município de Tupanciretã, de Nº 70005442421, datada em 17 de novembro de 2003. A Ação intentada pelo Prefeito de Tupanciretã tem por objeto os artigos 17, I, 18 e 21 da Lei Municipal nº 2.430, de 16 de novembro de 2004, que institui o sistema municipal de ensino no município e revoga a Lei Municipal nº 1.735, de 28/11/. Ao ser designada a proceder do voto assim a Desembargadora se manifesta:

Vou votar vencida. Em época de democracia, sendo que nas escolas estaduais foi aprovado amplamente o voto direto, não vejo por que limitar ao administrador a indicação. Isso parece mais ditadura do que democracia ter que ser o Prefeito quem indica os Diretores das escolas.

Gestão democrática em educação acontece pela própria gestão democrática pedagógica, administrativa e política. A gestão democrática articula-se entre a intragestão e a intergestão escolar. A gestão democrática faz-se diante do microcontexto comunitário na relação com o macrocontexto social. As orientações para a gestão da educação pública determinam a gestão democrática, portanto, a democratização depende das relações contextuais e as articulações são indispensáveis.

Enquanto no Estado do Rio Grande do Sul ocorrem duas formas diferenciadas de provimento a diretor/escolar, de que gestão democrática se discute? Qual é a gestão democrática que está sendo protagonizada para as redes de educação pública? Distinguem-se os dois sistemas de educação pública do Estado sul-riograndense, diante da orientação da

Constituição Nacional, intercedidos pela judicialização da democratização da gestão escolar convocada na maioria pelo Poder Executivo dos municípios.

Retomando aquilo que há pouco contribuiu com a reflexão tratando do bem público, reflexionando a quem compete à liderança/comando daquilo que seja o bem público, aqui considerado na organização da gestão da educação, em especial da gestão escolar, entendamos o que seja bem público.

Bem público pode ser compreendido e designando como valor material ou imaterial julgado ser objeto de direito relativizado ao proprietário – município, Estado, Distrito Federal ou a União - e/ou extensivo ao usuário como um bem ao alcance do povo. Firmado o conceito jurídico da compreensão em Meirelles (1990, p. 439) são “todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e paraestatais”.

Diógenes Gasparini (2003, p. 683) julga ser o bem público “todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes ou não às pessoas jurídicas de Direito Público e as pertencentes a terceiros quando vinculadas à prestação de serviço público”. Portanto, bem público torna-se o conjunto de bens móveis e imóveis a encargo de pessoas jurídicas de direito público, bem como aqueles responsabilizados a desenvolver atividade pública.

O servidor público compreendido daquilo que a designação deduz, consideradas as orientações constitucionais.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, nas formas previstas em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

e, considerado aquilo que define bem público, pode ele próprio ser considerado bem público, pois está intrinsecamente ligado ao patrimônio ou administração pública pelas vias legais do acesso por concurso mediante prova associado à avaliação complementar.

A constituição social e política do Brasil carregam heranças da trajetória da vida pública na construção de caminhos de participação e consolidação do regime democrático. Os entraves do exercício da cidadania – exclusão pela renda e pelo analfabetismo – denunciam as condições sócio-históricas geradas pelo modo capitalista de produção de bens. A formação

social do país consolida-se pelas características patriarcais – patrimoniais como bem destaca Giselle Silva Soares (2012, p. 34) afirmando que:

A vida sociopolítica e econômica brasileira formou-se a partir de suas origens agrárias e, como consequência disso, o patriarcalismo e o patrimonialismo se constituiu e, de algum modo, ainda presentes na sociedade brasileira. [...] os reflexos dessa formação sociocultural alcançaram o processo de desenvolvimento urbano-industrial tanto quanto a base da democracia brasileira, que pode ser entendida mais como resultante da ação da classe dominante do Brasil do que da participação popular, embora ela tenha existido e persistido em momentos diversos da vida.

O *Estado Brasil* organiza-se pela “burocratização da dominação patrimonialista” e pela paralela “dominação no plano político” entrelaçado os “propósitos econômicos, aos interesses sociais e aos desígnios políticos dos estamentos senhoriais”. São estes os reveses confirmando a democracia pela modificação burguesa eximindo e relegando os princípios igualitários e democráticos do povo a segundo plano. (FERNANDES, 2006, p. 90).

Tomando a orientação constitucional e paradigmática da democratização na educação pelo viés da gestão, torna-se factível a cisão com o clientelismo, autoritarismo e práticas hierárquicas, originadas no império colonialista, orientada pelo patrimonialismo. Cisão imperativa e necessária para que a comunidade escolar seja protagonista da escolha dos diretores escolares, participando daquilo que lhe pertence por direito.

A prática da indicação do diretor pela competência *privativa* do poder executivo, tendo ainda, a arbitrariedade de *nomear e exonerar seus servidores de confiança* indica a absoluta incongruência da Lei que ora orienta para o paradigma da democracia, ora preserva valores ditatoriais, perpetuando as regras do patrimonialismo. No caso, o Poder Executivo pode tomar pra si o servidor público como pessoa de confiança em cargo comissionado, alargando os favoritismos, que compreendidos na ampla esfera do país, favorecem a corrupção.

Da mesma forma, gestão democrática para a educação pública torna-se um bem público, desde que bem público seja para o público. Desnecessárias, portanto, as Ações Direta de Inconstitucionalidade judicializando aquilo que a Constituição orienta ser de direito do povo. Assim não seria se a orientação da Lei não orientasse para: "Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;" e "Art. 30. Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual", para a democratização da gestão educacional.

Em tempos onde nova ordem mundial se apossa, desde os menores espaços territoriais até o espaço globalmente considerado, há que atentar, ponderativamente, até onde algumas das orientações constitucionais vigentes estão permitindo, a adequada e coerente organização social da nação brasileira, sem confrontar judicialmente as próprias determinações da Lei.

No momento que o patrono deseja - *fossilizar* - fortificar e fazer prevalecer o poder, enquanto representativo do povo no comando da administração pública, convoca o Poder Judiciário a intervir. Prática esta instigada diante da incongruência na orientação democrática instalada pela Constituição Federal.

A série de Ações Direta de Inconstitucionalidade transcorrida entre municípios das mesorregiões do Rio Grande do Sul deram-se como efeito cascata diante da inconstitucionalização do Art. 213, § 1º da Constituição do Estado e das Leis do Estado rio-grandense Nº 9.233/91 e Nº 9.263/91 para provimento de cargos a diretores de unidades de ensino, prevendo justamente a democratização da gestão da escola pública. Notória a incoerência tomada por um chefe de governo, eleito pelo povo, ao assumir a representatividade deste, oportunamente fazer valer da posição e recorrer ao Judiciário, favorecido por orientação da Carta maior e destituir a legalidade democrática conquistada em lei menor.

Nóbrega (2010) endossa ter o Brasil uma “semidemocracia”, ou seja, o regime do país “caminha rumo a uma democracia com sólidas e responsivas instituições” ainda distante de sua consolidação plena. Embora alguns discursos enfatizem a sua consolidação, torna-se relevante considerar quais fatos ou aspectos podem confirmar a democracia como regime consolidado. Tais questões trazem ao lume declarar a análise de estar o Brasil numa “semidemocracia” ou, de outra forma, numa “democracia imperfeita”. Segue-se pela reflexão, considerar que os mecanismos de “competição e participação política são de fundamental importância, mas não são suficientes para afirmar que determinado país é uma democracia”.

Onde se situa o caráter democrático em vias de consolidação, enquanto existem micro-organismos sociais impedidos de práticas eleitorais no processo da democratização? De que vale alargar o contingente eleitoral no Brasil, considerando-o o mais eficiente entre outros países, enquanto a participação e a autonomia são limitadas ou vetadas? Que motivação torna-se vital para que a educação na escola mobilize-se por práticas democráticas, enquanto tolhe-se a participação no provimento eletivo do diretor/gestor escolar?

A democracia brasileira percorre o sentido de consolidação, intermediada por processos antagônicos, mas possíveis diante da semidemocracia. A manifestação de integrantes da corte judiciária, interpretando a legislação e argumentando em favor da

democracia indicam caminho prodigioso. Os embates sociais a favor da democratização expressam crises organizacionais do sistema. O contexto social lentamente emerge para organizações sociais e posturas diferenciadas. Não há como passar de um sistema a outro por prescrição de receituário. O caminho se faz caminhando e a democracia também.

Através de análise na perspectiva otimista, a judicialização da gestão da educação pública intermedia a dialética entre o contexto e a Lei que, de certa forma, impulsionam nova interpretação e denotam transformações diante dos paradigmas que se renovam em meio à universalização e ao pluriculturalismo social.

A legitimidade da eleição de diretores para as escolas municipais permanece aquém de consolidar-se, justificada em parte, pela incongruência orientada na centralização do poder e pelo rigor da Constituição Federal. Centraliza em si a autonomia dos municípios ao fazer observar a condicionalidade da Lei maior. Embora pregando e propagando o viés democrático, deixa-se tecer pelo imperialismo ditatorial do patrimonialismo que rege, conforme o ordenamento do patrono, pela posse do poder.

Há que se considerar regramento democrático para que a função/cargo de diretor se efetive liberto do clientelismo que o assegura/segura pela comissão como sendo de confiança do patrono. Eis a questão: que *confiança* meritória está assegurada, pela função comissionada, se o servidor público que toma o cargo integra o bem público?

Um país como o Brasil, fundado pela invasão portuguesa, traz na organização social características estruturais identificadas do centro para o interior. A colonização do país, como bem relata a história, através dos imigrantes que aportaram as terras do Rio Grande do Sul, deu-se por políticas governamentais, incentivando a vinda de famílias europeias, dando-lhes ou vendendo-lhes terras. Desprovidos de estrutura, organizaram-se e empenharam-se pela educação e por escolas para seus descendentes. Isto indica borrões da democracia???

Diante do questionamento de Ball (2001), pode-se dizer que a elaboração das “políticas nacionais” ou de Estado se molda pela cedência e traslado de ideias ou de trechos delas, investidas daquilo que possa dar bons resultados, trabalhadas ou recriadas por interesses de acordos.

A Constituição Estadual atual moldou-se considerando as constituintes anteriores, como tomou os matizes da Constituição Federal, mas diferenciou-se de todas ao orientar para a eleição direta para o provimento dos diretores, desencorajada por um governador. No entanto, não fez sossegar as lideranças ao promulgar nova lei assegurando a eleição.

O que diferencia duas redes públicas de educação, em um mesmo município, em uma mesma comunidade, com os mesmos indivíduos, no mesmo Estado a invalidar o processo

democrático e destinar tamanha contenda jurídica em favor de distintas orientações da Lei maior e do engessamento do poder?

Indo a frente, evidencia-se diante dos registros do relatório que os administradores exercem o direito de comando manifestado no Estado, pelo poder da legislação do governo jurídico. O estado impõe a autoridade em conformidade com o “aparato de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem nem ativa nem passivamente” (CARVALHO, 2009, p. 28) a dominação ideológica, ou seja, o poder advém do centro. O patrimonialismo legitima pela tradição a possibilidade dos governantes de, ao mesmo tempo, amparar e limitar, destinar aos governados direitos e deveres outorgados pela legalidade.

De outra forma, retorno a Bobbio (1983, p. 55), ao contribuir com a discussão declarando que participação não se articula somente a partidos políticos partidários, mas como atitude comprometida pelo interesse coletivo do contexto. Portanto, a democracia se dá pela competência do gestor democrático, representada no compromisso com a comunidade escolar, estimulando e propiciando o diálogo, reflexões coletivas, encaminhamento de decisões comprometidas com a ação - consideradas as contrariedades e especificidades voltadas aos interesses da instituição. Sugere aprendizagem coletiva como estímulo à gestão democrática e fortificação da identidade institucional.

Por fim, assumo que o texto cumpriu, na medida, suas intenções formativas e poderá, futuramente, subsidiar outras discussões sobre o assunto, pois as diferentes formas de provimento adotadas pelos distintos municípios sul-rio-grandenses (de diferentes tamanhos e localizações geográficas) e as repercussões perceptíveis destas formas de provimento (judicialização do assunto) *oferecem constatações para o debate relacionado à democratização da gestão escolar.*

Desejo, por derradeiro, que persevere e se preserve a democracia como sinalizadora da gestão democrática na educação e que, diante das arestas e fendas, se encontrem formas de que perdure para o futuro.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve histórico. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAAE*. Editora Maria Beatriz Luce, Porto Alegre, v. 26, n.1, p. 13-30, 2010.

ANANIAS, Mauriceia; FONSECA, Sonia Maria e SECO, Ana Paula. Antecedentes da administração escolar até a república (... 1930). *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p. 54-101, 2006.

ANASTASIOU, Léa das Graças C.; CAVALLET, Vá/do José; PIMENTA, Selma G. Docência no ensino superior: construindo caminhos. In: Barbosa, Raquel Lazzari Leite (Org.), *Formação de educadores: Desafios e perspectivas*. São Paulo, UNESP, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Revista Lua Nova*, São Paulo nº 49, 2000.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Revista Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, 2001.

_____. Reformas Escolares/Reformar Professores e os Terrors da Performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, ano/vol. 15, número 002. Universidade do Minho, Braga, Portugal, pp. 3-23, 2002.

_____. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v.25, n.89, 2004.

_____. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n.126, 2005.

_____. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v.6, nº 2, pp. 10-32, 2006.

_____. Performatividades e fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação e Realidade*, 2010.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo, Cortez, 1998.

BATISTA, Neusa Chaves. *O Estado moderno: da gestão patrimonialista à gestão democrática*, 2006. Disponível em:
<<http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacaoescola/modulo1/estadomoder nogdgp.pdf>>. Acesso em abr.-2014.

BEZERRA, A. A. Modalidades de provimento do dirigente escolar: mais um deságio para as políticas da educação municipal. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 90, n. 224, p. 59-70, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Entre duas Repúblicas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001b.

CAMPOS, R. F; SHIROMA, E. O. La Resignificación de la Democracia Escolar Mediante el Discurso Gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: FELDFEBER, Myriam, OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Políticas Educativas y Trabajo Docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?* 1ª ed. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, p. 221-237, 2006.

CARVALHO, Roberto Francisco de. *Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?* Goiânia: Editora UFG, 2009.

CASTRO, Marcos Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *XX Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 22-26 de outubro de 1990.

COSTA, Fabio Luciano Oliveira. A mercantilização da educação no Brasil sob a lógica da especulação financeira. *Fineduca - Revista do Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.1, n.7, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Vozes, p. 199-245, 1997.

_____. O princípio da gestão democrática na educação. In: *Gestão Democrática da Educação*. Salto para o futuro, TV Escola, Ministério da Educação, Boletim 19, 2005.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Eleição de diretores e gestão da escola pública: reflexões sobre democracia e patrimonialismo. *Nuances: estudos sobre Educação*, Presidente Prudente, SP, v. 24 n. 2, p. 101-115, 2013.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder Formação do Patrono Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2012.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil Ensaio e Interpretação Sociológica*. São Paulo: Editora Globo, 2006.

FERREIRA, Juana R. A. de Almeida; SOUZA, Ângelo. *Gestão Escolar: desafios e possibilidades*. Caderno Temático, Curitiba, 2009.

FIALKOW, Jaime Carrion. PIB e população nas Mesorregiões do Rio Grande do Sul: 2001-11. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, Ano 23, nº 08, 2014.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n.72, p.47-59, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

Gestão da Educação Escolar - módulo 06. Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação – profuncionário. *Formação Pedagógica*, Brasília, 2006.

Glossário Jurídico. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>>. Acesso em jan.-2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013 .

LESSARD, Claude; TARDIF, Maurice (Org.). *O Ofício de Professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Jandir Ferrera de; VIANA, Giomar. Capital humano e crescimento econômico. *Interação*, vol.11, nº. 2, Campo Grande, 2010.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães de. Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf >. Acesso em abr.-2014.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas. *Revista Kriterion*, Belo Horizonte, nº 121, jun., p. 227-258, 2010.

LÜCK, Heloisa. Mapeamento de praticas de seleção e capacitação de diretores escolares. Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado CEDHAP. *Estudos & Pesquisas Educacionais* – Fundação Victor Civita, 2011.

MARQUES, Alexander Gurgel. *Modelos de Regionalização Administrativa através de um sistema espacial de suporte a decisão: Estudo de Caso para o Estado do Rio Grande do Sul*. 2000. Dissertação - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

MARTINS, Carlos Estevam. Vinte anos de Democracia? *LUA NOVA* Nº – 64, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed., São Paulo, Malheiros, 1990.

MELLO, Eliane Spacil de. A judicialização da política no Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13775 >. Acesso em jan 2015.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A gestão democrática nos sistemas do ensino brasileiro: a intenção e o gesto. In: *Reunião Nacional da ANPEd*, 23, Caxambu, Anuário – GT Estado e POLITICA, 2000.

_____. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 75, 2001.

Microrregiões geográficas (IBGE), Rio Grande do Sul – Fundação Econômica e Estatística 2009. Disponível em: <<http://mapas.fee.tcche.br/microrregioes-geograficas-ibge-rio-grande-do-sul-2009.html>>. Acesso em dez.-2014.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (Org.), *Participação e Deliberação*, São Paulo, ENAP editora 34, 2004.

NOBREGA, José Maria Pereira Da Jr. A Semidemocracia Brasileira: autoritarismo ou democracia? *Revista Sociologias*, ano 12, nº 23, jan-abr, p. 74-141, 2010

PARO Vitor H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e limites da Prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.77, n. 186, p. 376-395, 1996.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, 2010.

RIBEIRO, Maria Augusta. Politizar ou partidizar? Cidadania em pequenos artigos. Disponível em: <<http://belicosa.com.br/politizar-ou-partidarizar/>>. Acesso em mar.-2014.

ROSA, Maria Renilda. *O papel do diretor na escola cidadã*. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Uberaba - UNIUBE, Uberaba. 2004.

ROUANET, Paulo Luiz. Sobre o Caráter “Abstrato” da Democracia Deliberativa. *Trans/Form/Ação*, Marília, v.36, p. 177-194. Edição Especial, 2013.

SACRISTÁN, Gimeno J. A educação que temos a educação que queremos. In: IMBERNÓN, Francisco. *A Educação no século XXI: Os desafios do mundo imediato*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SACRISTÁN, Gimeno J. *Educar e Conviver na Cultura Global – As exigências da cidadania*. Porto Alegre: Artmed, 2002.

SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea a luz dos eixos Dahlsianos. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 233-245, jun. 2004.

SANTIAGO, Emerson. InfoEscola. Disponível em:
<<http://www.infoescola.com/sociologia/patrimonialismo/>>. Acesso em: jan.-2015.

SANTIAGO, Emerson. InfoEscola. Disponível em:
<<http://www.infoescola.com/politica/clientelismo/>>. Acesso em: jan.-2015.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1961.

Significados.com.br. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/data-venia/>>. Acesso em: jan.-2015

SOARES, Giselle Silva. Entre o projeto da modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 109, p. 31-44, jan.-mar. 2012.

Sua Pesquisa.com. Disponível em:
< http://www.suapesquisa.com/o_que_e/commodities.htm>. Acesso em: jan.-2015.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

WERLE, Flávia Obino Correa. “Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* – *RBPAE*, v.17, n.2, 2001.

ZATTI, Vicente. *Autonomia e Educação Immanuel Kant & Paulo Freire*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. Lei de Diretrizes e Bases Nacional-9394/96. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. Lei Nº 10.172/2001. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. Lei Nº 13.005/2014. Plano Nacional de Educação 2014/2024. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 578- 2.

_____. Portal do Governo Brasileiro. IBGE - Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>>. Acesso em: nov.-dez./2014.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Rio Grande do Sul de 1891. Assembleia Legislativa, Memorial do Rio Grande do Sul.

_____. Constituição do Rio Grande do Sul de 1935. Assembleia Legislativa, Memorial do Rio Grande do Sul.

_____. Constituição do Rio Grande do Sul de 1947. Assembleia Legislativa, Memorial do Rio Grande do Sul.

_____. Constituição do Rio Grande do Sul de 1970. Assembleia Legislativa, Memorial do Rio Grande do Sul.

_____. Constituição do Rio Grande do Sul de 1989. Assembleia Legislativa, Memorial do Rio Grande do Sul.

_____. Lei Nº 10.576/1995. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul.

_____. Lei Nº 13.990/2012 Assembleia Legislativa, Gabinete de Consultoria Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul.

_____. Decreto Nº 49.502/2012. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N.º 70011269479.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N.º 70003835436.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N.º 70011269479.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N.º 70050967116.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N.º 70022342711.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N.º 7 0033249368.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70046016762.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70035374842.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70034422691.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70037284122.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70054890447 (Nº CNJ: 0213671-48.2013.8.21.7000).

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70058553231 (Nº CNJ: 0047886-97.2014.8.21.7000).

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Ação Direta de Inconstitucionalidade, N. 70005442421.

CIP – Catalogação na Publicação

S587p Silveira, Carmem Lúcia Albrecht da
Problematizando as diferentes formas de provimento da gestão
escolar nos municípios Sul-Rio-Grandenses / Carmem Lúcia
Albrecht da Silveira. – 2015.
128 f.; 30 cm.

Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo
Fundo, 2015.

1. Administração escolar. 2. Diretor. 3. Escola Pública. I.
Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientador. II. Título.

CDU 371.1

Catálogo: Bibliotecária Cristina Troller - CRB 8/8142