

O silenciamento da participação da juventude na seleção de diretores no PEE/RJ

Marcela Castro 

Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFRJ;
Técnica em Assuntos Educacionais da UFRJ

Resumo

Analiso o silenciamento da participação da juventude na Lei nº 7.299/2016, no contexto Documento de Referência do Plano Estadual do Rio de Janeiro (PEE/RJ). Artigo o Estado, contexto macro da política democrática, na relação com contexto micro: movimento de ocupação e a política, assumindo a relação agonística pela participação na seleção de diretores no estado. Opero com a perspectiva cíclica da construção de políticas e sua leitura como texto e discurso, problematizando a ação do jovem no cenário das ocupações em 2016 e no texto do Documento. Considero que o movimento que retira o jovem da cena política e induz à hibernação da Lei, reduzindo a participação da comunidade na prática democrática atua para ampliar as fissuras para os atos discricionários neste ordenamento.

Palavras-chave: Política democrática; Participação; Juventude.

Abstract

The silence of youth participation at principals selection in the PEE/RJ

This article aims to analyze the silencing of the demand of the youth participation in the process of selection of principals, approved by Law nº 7.299/2016, in the draft of the Rio State Plan Reference Document (PEE/RJ). To this end, my dialogue articulates the Brazilian State as a macro context of policy making related by the micro context assuming the agonism of democratic politics. I operate with analytical tools from the cyclical perspective of policy making and its reading as text and discourse to problematizing youth political participation in the state occupation scenario in 2016, and in the text of the Document. I consider that the movement that removes the youth from the political scene and induces the hibernation of the Law reducing the participation of the community in the democratic practice acts to widen the fissures for the discretionary acts in this ordering.

Keywords: Democratic management; Participation; Youth.

Resumen

El silencio de la participación de la juventud en la selección de directores en PEE/RJ

Analizo el silenciar de la participación de la juventud por medio de la Ley nº 7.299/2016, en el contexto del Documento de Referência do Plano Estadual do Rio de Janeiro (PEE/RJ). Artigo el Estado, como contexto macro de la política, asumiendo la relación agonística en disputa por la participación en la selección de directores en el estado. Opero con la perspectiva cíclica de la construcción de políticas y con su lectura como texto y discurso, problematizando la acción del joven en el escenario de las ocupaciones de 2016 y en el texto del Documento. Considero que el movimiento que le saca al joven

de la escena política y induce a la hibernación de la Ley reduciendo la participación de la comunidad en la práctica democrática tiene la intención de ampliar las fisuras para los actos discrecionales en este ordenamiento.

Palabras clave: Política democrática; Participación; Juventud.

Introdução

No estado do Rio de Janeiro (RJ), em 2016, no contexto do movimento¹ de ocupação dos estudantes secundaristas, uma nova agenda para a política educacional fluminense foi pautada com a objetivação da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), que serviu para conceder à comunidade, naquele momento, exclusividade na participação do processo de seleção de diretores das escolas públicas do estado. Na ausência do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro (PEE/RJ), que atuaria como base para a correspondência das ações da escola democrática, a construção do referido dispositivo legal foi assumida pelo legislativo e se constituiu como uma das pautas de reivindicação do movimento no estado do RJ, naquele ano. Em 2019, com um atraso de quatro anos, o Documento de Referência do Plano, se apresenta como texto final do Plano e nele não há menção à Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a).

Para este texto analiso a relação entre a prática política da juventude que trouxe como demanda a participação na seleção de diretores e o texto final do Documento de Referência do PEE/RJ, redigido no III Congresso Estadual de Educação (COED), em 2019, promovido pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), com vistas a discutir e aprovar com professores, gestores, funcionários da rede pública, responsáveis e alunos as metas e estratégias do PEE/RJ (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019). Problematizo, no contexto desta política, o silenciamento da demanda pela participação na seleção de diretores, a partir da omissão à Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), construída no contexto das ocupações das escolas, em 2016.

Dedico-me ao estudo, pois interessa-me compreender a conjuntura na qual se desdobra a construção de políticas públicas educacionais em contextos democráticos,

¹ Movimento caracterizado pela tomada das escolas públicas pelos jovens, primeiramente com vistas a reafirmar as pautas da greve dos professores, iniciada em março de 2016, construindo, a partir desta adesão, demandas que diziam respeito às condições de alunos do estado. Neste contexto, as ocupações impulsionam a participação política dos secundaristas no debate sobre educação no estado (CASTRO, AMARAL, 2019a).

considerando que tal processo se dá na articulação entre sociedade civil – sujeitos em ação na/da escola – e sociedade política – sujeitos em ação no executivo e legislativo do estado do RJ –, como componentes “constituintes e inseparáveis da relação com o Estado” (SEMERARO, 2011, p. 473). Esta articulação, que não assume uma característica fixa, opera no trânsito desses dois campos e se apresenta “feita de interdependência, tensão e relativa autonomia” (SEMERARO, 2011, p. 473), numa dada “configuração de tempo e de poder” (MOUFFE; ERREJÓN, 2015), a qual é capaz de calibrar, em maior ou menor escala, a participação dos grupos sociais na produção do texto de uma política educacional.

Sobre o posicionamento do Estado na luta política, abro a reflexão a partir da afirmação de Semeraro (2011), pois, para ele,

o Estado não pode ser idealizado como o ponto final de um processo racionalmente progressivo, porque depende sempre da imponderável capacidade política de concretos sujeitos históricos e, por outro lado, que a sociedade civil, além de suas atividades econômicas, pode se tornar um fator de subjetivação política dos setores populares com suas criações culturais, suas lutas sociais e suas livres organizações (p. 473).

Desse modo, se não é possível conceber o Estado como instância última, legitimadora de uma ordem, começo a alinhar as indagações iniciais que colocam em movimento o ponto de partida desta interlocução, instigada pela leitura do texto do Documento de Referência do PEE/RJ: o que ocorreu da participação política que veio com o jovem? Por que a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), elaborada no fervor do cenário do movimento de ocupação das escolas no estado não consta no Documento de Referência do PEE/RJ?

Para desdobrar tais inquietações teço outras duas questões que dialogam com a atividade da prática democrática de ambos os agentes da política – sujeitos em ação no estado e estudantes: quais as possíveis articulações e/ou rupturas promovidas no campo da ação política que vêm possibilitando o jogo que ora faz aparecer e ora esconde a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a)? Neste cenário, é possível confiar que a participação da comunidade está garantida para o próximo pleito, como ocorrido em 2016 e 2017, no RJ?

O esboço que venho delineando para o entendimento de uma epistemologia de políticas públicas educacionais coloca em evidência a dinâmica da dimensão do “político” (MOUFFE, 1998; 2005; MOUFFE; ERREJÓN, 2015): sujeitos em disputa nos campos da sociedade política e civil, tanto nas articulações de poder daqueles que

se organizam na formulação dos ordenamentos legais e produzem seus textos, quanto na operacionalização da política, que ocorre por meio dos seus destinatários, quando ela é encenada no contexto em que foi pensada.

Para a compreensão da prática da política utilizo, neste texto, duas ferramentas analíticas da perspectiva de Ball (2015) que problematizam sua construção, são elas: 1) o ciclo de políticas e 2) a leitura da política como “texto e discurso” (BALL, 2015, p. 8). A perspectiva 1, entende a política como um ciclo e é pensada sob a forma de uma “entidade social que se move no espaço e o modifica enquanto se move” (BALL, 2015, p. 6) e, neste fluxo, a política ao mesmo tempo que altera “coisas” (BALL, 2015), redesenha o lugar pelo qual se movimenta. Isso quer dizer que se um ordenamento legal passa a fazer parte de um determinado espaço, instituindo formas mais democráticas de ação, este tende a modificar o contexto, imprimindo outras marcas nas relações dos sujeitos que ali transitam, através de ações de contornos mais democráticos e menos autoritários, sendo o contrário também possível. Assim, os sujeitos da política caracterizam, identificam um determinado espaço institucional, no sentido de compor uma identidade para este, tanto pelo modo como concebem a política, pela sua escrita, como também pela tradução de seu texto, quando a política é colocada em cena por aqueles que a interpretam.

Pensar a trajetória da análise de políticas educacionais significa tentar entender o jogo de articulação entre os sujeitos políticos que transitam nos diversos contextos, suas posições nos mesmos. Em termos de buscar entender a força da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) no período de 2016 e sua omissão no Documento de Referência do PEE/RJ, é possível considerar que esta compreensão tem um caminho a ser trilhado a partir do jogo de oposições do executivo com o legislativo, desde a sua proposição através do Projeto de Lei nº 584/2015 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015), seu dispositivo antecessor (na forma de projeto), até ser sancionada como pauta exclusiva do legislativo, em 2016, reivindicada através do movimento secundarista. Da mesma maneira é importante considerar a Lei nº 2.518/1996² (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1996), sua antecedente, embargada em 2003, por motivo de inconstitucionalidade.

² Esta Lei, publicada para regulamentar o processo de seleção de diretores no estado do RJ, estabeleceu “eleições diretas para as direções das instituições de ensino mantidas pelo poder público” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1996). Entretanto, foi vetada a partir da CE/RJ (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016c) que, por uma ação direta de inconstitucionalidade, teve suspenso seu Artigo 308, inciso XII, o qual considerava a eleição como critério de participação da comunidade para a escolha dos diretores nas escolas.

A segunda ferramenta analítica de Ball, assume a política como texto e como discurso e oferece uma possibilidade para problematizar a relação do jovem no cenário das ocupações do estado com o Documento de Referência PEE/RJ. Para Ball (2015), entender a política como texto, como interpretação, permite a crítica de como estão “posicionados os sujeitos” quanto a sua atuação, se no centro do significado como um ator interpretativo, “[...] tradutor ativo do mundo social, que está criando significado” para a política, ou se, de forma oposta, como discurso, na análise de como os sujeitos são “produtos de discurso, cujas possibilidades para significação são, na verdade, construídas em outro lugar” (BALL, 2015, p. 5-6). Se consideramos tanto o “barulho legislativo” (CASTRO, AMARAL, 2019) provocado pela Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), quando esta é promulgada pelo legislativo sem diálogo com o executivo, bem como o modo como esta demanda da juventude foi articulada ao debate da política educacional na criação de uma demanda pela democracia na escola concretizando a possibilidade de participação da comunidade no processo de seleção de diretores em 2016 e em 2017, assumo que tais sujeitos se configuram como atores interpretativos do processo.

Este movimento traz para o debate a complexidade dos conflitos que operam “por dentro” da relação entre sociedade civil e sociedade política, e requer que sejam observados os contextos nos quais estão posicionados os sujeitos que interpelam a política. Desse modo, a leitura que proponho possui um desenho que, considerando uma análise a partir do ciclo de políticas, num primeiro momento privilegia o contexto da prática como objeto de atenção pois, por meio dele, pelos estudantes, foi anunciada a demanda para fazer valer a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) vinculando tal dispositivo legal à participação exclusiva da comunidade no contexto de produção de textos, ou seja, com o legislativo do RJ. E, num segundo momento, o que está na pauta é a relação do contexto de influência com o contexto de produção de textos: o executivo e legislativo do estado do RJ, ambos também aninhados na produção do Plano fluminense, sendo o executivo o responsável pelo desenho do texto do PEE/RJ, produzindo um afastamento do jovem da cena política, por meio da omissão do referido dispositivo legal.

Sobre a ausência da Lei no Documento de Referência do PEE/RJ, parto do pressuposto de que políticas públicas podem passar por processos de hibernação quando se configuram contextos em que não estão posicionadas como alvo de disputa da comunidade ou do Estado. Nesta conformação, apesar das políticas manterem ativida-

de interna, são motivos de interesse de poucos grupos e por não provocarem problemas sociais, podem ser movimentadas conforme as vontades políticas dos atores que lhes atribuem atenção.

Neste sentido, no texto do Documento do PEE/RJ, é relevante indagar sobre a “omissão interessada” (AMARAL, 2017) do executivo, que deixa de lado o ordenamento de 2016, o qual trata, de forma específica da meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), e diz respeito à gestão democrática da educação pública, a qual, por meio da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), assumiu a participação da comunidade como seu mecanismo. Sobre os sujeitos políticos, posicionados em campos distintos de atuação, está colocada a tensão, que neste caso mantém relação com a assunção de uma sociedade mais ou menos democrática, quando considero, como Lima (2014), que o mecanismo da democracia é operacionalizado pela participação da comunidade, sendo esta última dotada de poder decisório.

A partir desta introdução, desenvolvo a análise em mais duas sessões e na quarta parte finalizo o texto com considerações, as quais levam em conta os debates trazidos neste texto. Na segunda sessão, o Estado brasileiro se configura no contexto da discussão cotidiana sobre políticas educacionais, levando em consideração a alteração da agenda da política do estado do RJ, a partir do movimento secundarista, orientada por autores que analisam a prática da política democrática. Na terceira parte, configura-se a análise do Documento de Referência do PEE/RJ, considerando que a ausência da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) significa o afastamento do jovem da política democrática pelo executivo, deixando em suspenso a participação política da comunidade no processo de seleção de diretores.

O Estado e a construção da prática da política democrática

De acordo com Chantal Mouffe (LORENZETTO et al., 2010), pensar a democracia enquanto regime vinculado às práticas democráticas significa entender que sua inscrição ocorre de maneira distinta em uma tradição. Uma tradição que diz respeito à inserção do sujeito em uma historicidade atravessada por discursos que, ao mesmo tempo que apresentam aos sujeitos o mundo, constituem-no e possibilitam a ação política destes. Neste sentido, há que se acatar com a autora que, para os distintos contextos culturais e históricos, há uma formulação de uma concepção específica de democracia, articulada num desenho de Estado.

Entretanto, embora a democracia consista numa inscrição particular de sociedade, para Mouffe, ela sempre mobiliza a ideia de poder do povo. Isto quer dizer que numa escala para se perceber se uma sociedade se configura de forma mais ou menos democrática, cabe pesquisar os modos nos quais se institucionaliza o poder do povo neste contexto específico. Esta verificação para a autora, pode ser pensada por diferentes perspectivas, que transitam desde o exame das maneiras mais abstratas, tal como a possibilidade da população poder se manifestar, até a ponderação sobre as diversas formas de participação instituídas numa sociedade – “qual o nível de participação, como ela ocorre, como são realizadas as decisões, se são tomadas de forma autoritária” (LORENZETTO et al., 2010). Chantal está em sintonia com Lima (2014, 2018), quanto a colocar como critério balizador para qualificar a democracia a participação da sociedade vinculada ao poder de decisão. Em concordância com os autores e assumindo com Barros (2018) e Gohn (2013) que a juventude vem desenhando uma nova forma de participação na política democrática, aceder à Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) no texto da política do PEE/RJ, significaria legitimar sujeitos e espaços de participação em nossa sociedade.

No que se refere à tradição brasileira da inscrição democrática, uma espécie de “caixa de ressonância” (MENDONÇA, 2001) faz ecoar, ainda em diversos estudos, a imagem de um Estado como uma entidade acima dos sujeitos que o compõem, reproduzindo em seu refrão a ideia desqualificadora da ação pública, posto que, “atavicamente”, marcada pelo desperdício, pela corrupção, pela hipertrofia dos organismos estatais, resultam numa brutal padronização das visões sobre o Estado. Este torna-se, por tal via, uma espécie de “ser reificado”, ou ainda uma enorme e complexa “engrenagem de aparelhos” que, descolado do tecido social que lhe dá base, é capaz, ele próprio, de “criar” e “recriar” a própria sociedade brasileira (MENDONÇA, 2001, p. 1).

De outro modo, isso não significa assumir um olhar ingênuo frente ao Estado enquanto instituição, mas diz respeito à possibilidade de compreender que sua identidade e força se constituem pelos sujeitos políticos que garantem sua estrutura. Para Mendonça (2001), pensar o Estado pelo viés dos sujeitos que o constituem significa entender de que modo este assume uma aparência modernizada da ordem democrática, burocrática, que permite aos representantes do Estado revestir suas vontades pessoais como se estatal fossem, numa burocracia à moda da casa que se situa “alheia ao povo, arraia-miúda cuja participação no jogo político e administrativo é acidental ou suplementar, nunca determinante, pois esse é o papel reservado à comunidade restrita e condutora” (MENDONÇA, 2001, p. 13-14).

Para problematizar a relação dos sujeitos no Estado, opto por uma leitura gramsciana também partilhada por Mouffe (2003; 2015; 2018; LORENZETTO et al., 2010) em seus textos, a qual possibilita compreender de que forma opera a expressão da vontade coletiva da sociedade civil, na relação com o Estado, na estruturação de um consenso, e que aqui diz respeito à possibilidade de estabelecer um diálogo com políticas públicas, de maneira mais específica, na consolidação da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a). Este consenso, para Mouffe, guarda o dissenso como elemento constitutivo de uma determinada ordem, sempre em oposição ao projeto que está posto como hegemônico. É possível observar esta afirmação no movimento pendular de tal Lei na cena política, desde quando ganha legitimidade no movimento de ocupação, movimentada pelo legislativo com os estudantes, até a sua ausência no Documento de Referência do PEE/RJ, pela composição de força de outros atores políticos na cena, os quais deixam transparecer sua oposição à política, por meio da omissão de tal ordenamento no texto da política do PEE/RJ.

Como chama atenção Semeraro (2011), sobre a configuração de uma disputa que resulta numa hegemonia, “no jogo aberto da história e das relações de forças que nela existem, é a parte mais dinâmica e organizada que determina a configuração da relação” (p. 475). Assim, se num dado momento os jovens articulados ao legislativo ocuparam a cena política e conseguiram “fazer-se estado”, ou seja “plasmar o Estado conforme seu projeto de sociedade e sua construção de democracia” (SEMERARO, 2011, p. 467), este momento constituiu o campo de possibilidades dos sujeitos situados fora da dimensão normativa do estado para recompor o Estado. Entretanto, como há variações, pautadas pelas articulações políticas e arranjos de poder, num outro momento, na escrita do Documento de Referência do PEE/RJ, a demanda impulsionada pelos secundaristas que configurou a Lei de seleção de diretores não conseguiu garantir o mesmo agregado na escrita da proposta do PEE/RJ.

É importante ressaltar que o conceito de Estado Ampliado – sociedade política e sociedade civil – não produz um engessamento destas duas esferas na medida em que estão identificadas pelos sujeitos que nelas circulam, o que Mouffe caracteriza pela dimensão do político, no trânsito das instituições que conformam a política. Para Mendonça (2014), a análise do Estado em Gramsci está constituída num duplo registro: 1) a partir das organizações da sociedade civil; e 2) dos aparelhos restritos do Estado, os quais estão permeados pelos sujeitos políticos que circulam também na sociedade civil. Esta composição da configuração da dimensão do político cria a possibilidade de

compreender o movimento de como os sujeitos se articulam por interesses diversos, no fluxo entre estas esferas, na disputa pelo hegemônico, que, no caso deste texto, diz respeito à compreensão do modo como a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) entra e sai da cena política, quando na produção de um ordenamento legal de relevo para o estado, o seu Plano, que poderia conferir valor à democracia na escola pela participação da comunidade, atribuindo também legitimidade ao movimento dos secundaristas – destinatários da política – que enunciou tal demanda.

Como se vê, na ação de registro de uma lei, podem ser validadas formas de participação da sociedade, que se relacionam com a intenção de uma determinada cultura em ampliar e institucionalizar o poder do povo no regime democrático. O reconhecimento da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) no PEE/RJ legitimaria o movimento de ocupação impulsionado pelos jovens e reconheceria a comunidade como agente produtor de uma política pública na assunção de práticas democráticas participativas, que incluem poder decisório – a seleção de diretores –, para além da esfera do executivo do RJ.

Sobre a participação dos diversos setores da sociedade na composição do PEE, Amaral e Castro (2019b) explicam que:

No caso do estado do RJ, a Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC é responsável pela coordenação da elaboração do PEE, o qual deve contar com ampla discussão pública com as diferentes representações educacionais conforme Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005), que estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do estado do RJ (p. 18).

Para além desta participação anunciada pela Lei nº 4.528/2005 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005) e assumida pela SEEDUC na escrita do texto de seu Plano, torna-se necessário indagar sobre a participação requerida pelos jovens, também no texto da política, a qual foi mobilizada na ação de ocupação dos prédios das 78 escolas de ensino médio do estado, que representava 6% do total de sua rede (FUNDAÇÃO LEMANN, 2018). Se na articulação do contexto da prática com os sujeitos do contexto de influência e de produção de textos a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) ganha materialidade, e se a “fissura, que faz com que esta demanda ganhe força está pautada em textos legais, os quais se constituem como referência para os entes federados que apontam a gestão democrática como forma de gerir a escola (BRASIL, 1988; 1996; 2014)” (CASTRO, AMARAL, 2019b, p. 9), a questão que fica é: qual o movimento do executivo, no texto

da política, que induz a hibernação da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) no Documento de Referência do PEE/RJ?

Juventude e política democrática: fora do contexto da ocupação e do texto do PEE/RJ

Embora ausente do texto em construção do PEE/RJ no Documento de Referência, a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), publicada em 03 de junho de 2016, trata exclusivamente do processo de seleção de diretores traduzindo para o plano da prática, ou seja, para o plano da ação, o poder da comunidade participar na tomada de decisão sobre o processo, seguindo as orientações do termo da lei que pauta o plano da orientação: a Constituição Federal de 1988 – CF (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996) e o PNE (BRASIL, 2014), no que diz respeito a assumir como opção a consulta à comunidade em seu texto.

Esta assunção fica diretamente articulada ao direito de participação, de tomada de decisão da comunidade como um ideal de autogoverno democrático, principalmente pela ação do legislativo, e, em seguida, do executivo, quando regulamentou o processo de seleção de diretores, através da Resolução nº 5.479, de 10 de outubro de 2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SEEDUC, 2016), sendo assumido para o ano de 2016 e, posteriormente em 2017, o desenho da eleição – participação exclusiva da comunidade na decisão – no processo de seleção de diretores sem a intervenção do executivo.

No Documento de Referência do PEE/RJ, na análise situacional da Meta 19, a seleção de diretores é elencada no texto como um elemento integrante de um processo mais amplo para uma gestão democrática, sendo mencionado o PNE, como delimitador de parâmetros específicos para a Gestão Democrática, “dada importância do tema na agenda das políticas educacionais” (p. 76). Na primeira referência no texto da política, a seleção de diretores destaca-se *en passant* por uma menção à dimensão do mérito para as estratégias que traduzem a gestão democrática no espaço escolar no seguinte extrato:

As estratégias se referem a espaços importantes sobre questões do cotidiano escolar: fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, de conselhos municipais e escolares, **desenvolvimento de formação de diretores e conselheiros**, participação nos projetos político-pedagógicos, nos currículos escolares, nos planos de gestão escolar e nos regimentos escolares, implantação de processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira e criação de Fóruns Permanentes de Educação (Documento de Referência do PEE/RJ, 2019, p.76, grifos meus).

Em seguida, o Documento de Referência historiciza o processo de deposição da opção pela **eleição** para a substituição do texto, desde a Constituição do Estado, a de 1988, que definiu a gestão democrática na forma da lei e assumiu no Art. 308 “eleições diretas na forma da lei para direção das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar” instituindo, posteriormente, a Lei nº 2.518/1996 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1996), até sua revisão, que, por fim, retirou o Art. 308, por ser tratar de competência exclusiva do executivo, de acordo com a CF (1988). Assim, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2003), suspendeu, em 2003, tanto o Art. 308, como também embargou a Lei nº 2.518/1996 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1996) que regulamentou tal Artigo, ao estabelecer como se daria o processo de eleição de diretores para as escolas públicas no estado do RJ. Ratificada em 2009, pelo entendimento de que esta função “pertence à esfera discricionária do chefe do Poder Executivo, em cuja estrutura organizacional aquele cargo se insere” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2003), o Documento de Referência do PEE/RJ aponta para a Lei nº 7.365, de 14 de julho de 2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b), como o ordenamento legal orientador da seleção de diretores no texto da política do PEE/RJ.

Entretanto, o que chama a atenção no Documento de Referência do PEE/RJ ao não mencionar a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), mas a Lei nº 7.365/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b), sobre o processo de seleção de diretores, é que este se trata de um dispositivo legal genérico que anuncia o atendimento “às reivindicações de profissionais da educação, de pais e estudantes” e “retoma o processo de consulta direta à comunidade escolar para a escolha democrática dos diretores das escolas públicas da Secretaria de Estado de Educação – Seeduc e da Fundação de Apoio à Escola Técnica – Faetec” (p. 77), sem preocupação com uma proposição para o processo.

É importante ressaltar que este ordenamento é publicado posteriormente à Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), e é esta que regulamenta a seleção de diretores. O texto do PNE (BRASIL, 2014) é cuidadoso quando se trata de lê-lo a partir das responsabilidades do executivo sobre a seleção de diretores, pois este prescreve que aos entes federados caberá a tradução da gestão democrática, mediante lei específica, aprovada no âmbito dos estados e municípios, vinculada a critérios de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade.

Assim, a Lei nº 7.365/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b), generaliza, especificando em seu Art. 2º que “a nomeação das direções das escolas públicas estaduais será precedida de **consulta** às respectivas comunidades escolares” (RIO DE JANEIRO, 2016, grifo meu), delimitando por um parágrafo único que “só poderão participar dos **processos consultivos** das unidades escolares professores em efetivo exercício nas mesmas” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016, grifo meu).

Em se tratando de processo consultivo é válido considerar que a Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) assumiu este cuidado para não ferir a CF (BRASIL, 1988). Em tempo, esta foi a manobra textual realizada com relação ao seu ordenamento anterior, a Lei nº 2.518/1996 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1996), que regulamentou o Art. 308 da CE/RJ (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016c), e que interferiu no arranjo político do contexto de influência. Ou seja, o texto da proposta do Projeto de Lei nº 584/2015 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015), retirou o termo **eleição direta**, como forma de provimento da função para dispor sobre o “estabelecimento de **processos consultivos** para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016, grifo meu).

De todo modo, há que se pensar que se muito embora a CF (BRASIL, 1988), a LDB (BRASIL, 1996) e, de grande relevância para o estado, o PNE (BRASIL, 2014) sejam peças legislativas traduzidas como uma forma do plano para a orientação da ação democrática do Estado, ou seja, para o estado do RJ inscrever seu Plano, é possível considerar com Castro e Amaral (2019b), que a atenção à demanda dos secundaristas pela participação da comunidade no processo de seleção de diretor escolar pôde ser encampada pelo legislativo a partir destes ordenamentos legais. Entretanto, as autoras instigam ainda a pensar no processo dissonante de acolhimento da demanda dos estudantes pelo legislativo com o executivo pois, como este abre mão da decisão final sobre o processo de seleção, quando a opção do texto da política é a consulta? Haveria, como as autoras sugerem, a possibilidade de um consenso político que ocorre *a posteriori* entre o executivo e o legislativo (CASTRO, AMARAL, 2019b)? Seria agora, na escrita do texto da política do PEE/RJ, sob a responsabilidade do executivo, a possibilidade deste consenso?

Estas questões mantêm relação com a omissão interessada da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) no Documento de Referência do PEE/RJ, na medida em que destoa pensar que a mesma lei que capturou

a cena política do estado em 2016, atendendo às exigências do contexto macro da política, pautado pela exigência das peças legislativas citadas, e ainda, concedendo aos destinatários da política a participação no processo de seleção de diretores, agora hiberna na feitura da política do PEE/RJ.

Desse modo, volto a atenção para a segunda parte do Documento de Referência do PEE/RJ, que trata especificamente sobre as estratégias da Meta 19. Nesta, o texto afirma a necessidade de:

Aprovar Legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, **respeitando-se as legislações nacional e estadual**, de acordo com os princípios da gestão democrática através de **eleição direta de diretores escolares**, bem como a participação da unidade executora e comunidade escolar (professores, funcionários, estudantes e responsáveis) para se habilitar a receber as transferências voluntárias da União (Documento de Referência do PEE/RJ, 2019, p. 142, grifos meus).

Como o centro do debate aqui proposto é o silenciamento das vozes dos estudantes no texto da política do PEE/RJ em construção, problematizo, logo no início desta seção a necessidade de aprovar legislação específica que regulamente o processo seletivo de diretores. O Documento de Referência se constrói negando a participação dos destinatários da política ocorrida no contexto do movimento de ocupação, desconsiderando a ação política do grupo que assumiu como demanda a ser levada para o executivo o Projeto de Lei nº 584/2015 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015), que dispunha sobre o estabelecimento de “processo consultivo para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino mantidas pelo poder estadual”, e que vinha tramitando no legislativo desde 2015, culminando na promulgação da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a). Desconsiderados pelo contexto de produção de texto na escrita da nova política que configura o PEE/RJ, os jovens saem de cena, na medida em que o documento não faz mais menção alguma ao processo de seleção de diretores, ou mesmo à referida Lei.

No que tange ao respeito às legislações nacional e estadual, algumas contradições são inquietantes no Documento de Referência do PEE/RJ: como o texto justifica a opção pelas eleições diretas para diretores escolares, quando ele mesmo historiciza a deposição da Lei nº 2.518/1996 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1996) que regulamentou o Art. 308 da CE/RJ (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016c)? Neste quadro, considero que a perspectiva agonística defendida por Mouffe (2003) consiste na chave de leitura para a compreensão do movimento que faz borrar a Lei na política do PEE/RJ: a relação dos jovens e dos sujeitos posicionados nos

contextos do estado leva a compreender que neste terreno em disputa pelos contextos da política, os oponentes dividem um espaço simbólico comum, a escola, mas divergem na organização que estrutura as ações políticas para este mesmo espaço simbólico (Mouffe, 2000): os estudantes tendem, a partir da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), a ampliar a escala de democracia, na perspectiva de participar dos processos decisórios, enquanto os sujeitos que ocupam o executivo parecem diminuir a escala de democracia na omissão desta legislação específica.

Assim, no sentido de pensar a escrita do texto de uma política, pode-se perceber se um alarde gerado pela comunidade – como ocorrido no movimento secundarista de 2016 – conduziu a uma mudança substancial na ordem democrática, ou se foi criado um desenho de uma lei, no qual a sua interpretação pudesse remediar um contexto específico, em consenso entre o executivo e o legislativo. Enquanto o texto do Documento de Referência do PEE/RJ afirma a necessidade de aprovação de lei específica, já regulamentada pela Lei nº 7.299/2016, o executivo deixa de lado a articulação dos jovens com o legislativo, o que leva a indagar sobre o que será feito deste ordenamento, aprovado e sancionado pelo executivo e legislativo do RJ.

Na disputa pelo processo de tradução do texto da política, é válido recorrer a segunda ferramenta analítica de Ball (2015), que trata da política como texto e como discurso. A política como texto pode ser pensada a partir do revezamento das posições que jovens ocupam nos dois momentos da cena política: 1) no decorrer do movimento de ocupação e 2) na feitura do PNE/RJ, pois estas assumem configurações distintas. No primeiro momento, os estudantes, como atores interpretativos da política (BALL, 2015), articulam-se ao legislativo e esta atuação pode ser considerada como processo criativo, no qual o seu produto é algo diferente daquilo que estava posto na agenda política do estado, diferente do que ocorre em 2019, no texto do Documento de Referência do PEE/RJ.

Ainda sobre a atuação, há que se reconhecer seus limites, pois ela é em parte produzida discursivamente, ou seja, fora da encenação, no limite de uma superfície textual, que está dada pelas possibilidades discursivas, que não pertencem ao contexto da prática. Estão colocadas no contexto de influência e de produção de textos - executivo e legislativo do estado – e, pelo contexto macro, das legislações federais que acenam para os secundaristas sobre a possibilidade de institucionalizar sua pauta, pois o “ator político como este agente criativo na produção de políticas, reconhece que o alcance destas possibilidades criativas são, ao menos em parte, construídas em outros lugares,

dentro do discurso” (BALL, 2015, p. 6). Neste sentido, a articulação com o legislativo que fazia tramitar o Projeto de Lei nº 584, desde 2015, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) foi a possibilidade de fazer valer, naquele momento, tal demanda, na tradução do texto da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), apoiados também por outros ordenamentos legais.

No segundo momento, os jovens são afastados da cena política, portanto outro movimento se instaura. A Lei vem hibernando e não aparece como objeto de atenção da comunidade, assim “aparentemente se constitui como um referencial estático”, como sugere Lima (2018), mas continua atuando e pode ser alvo dos poderes discricionários. Neste momento, afastada do cotidiano da agenda política, o executivo optou por deixá-la de fora do texto em construção do Documento de Referência do PEE/RJ. Longe da atenção da comunidade, a política como discurso está mais aberta às significações nestes outros lugares – contexto de influência e de produção de textos –, mais sujeitas aos atos discricionários do executivo.

Expostas aos atos discricionários dos legisladores, a política faz com que os sujeitos de uma sociedade interroguem o funcionamento mesmo da democracia enquanto lógica de ação política, pois ela, a democracia, constitui-se por um conjunto de processos que devem funcionar com uma regular certeza para a obtenção de resultados incertos (SANTOS, 2018). Ou seja, anterior à homologação institucionalizada de uma lei, está posta a participação da sociedade civil e da sociedade política em processos de decisão sobre uma determinada pauta, que, na disputa, caminha para resultados nem sempre esperados. No entanto, na medida em que a certeza do resultado pode ser manipulado pela vontade política dos legisladores, este se sobrepõe ao processo que, sem risco de sanção, tende a fazer crescer o questionamento da validade da prática da política democrática, num movimento que induz à deposição da própria democracia.

Considerações finais

O caminho desenhado neste artigo deixa indícios que algumas estratégias foram utilizadas na feitura do Documento de Referência do PEE/RJ. Estas indicam mecanismos que facultaram a entrada e saída da cena política da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a). Uma leitura atenta ao movimento dos sujeitos na articulação de seu texto na cena política configura uma possibilidade para tentar compreender como se compôs uma arquitetura que permitiu

o jogo de omissão interessada de seu texto, quando a opção foi a eleição – e não a consulta, como previa a política – no processo de seleção de diretores, no atendimento da demanda que entrou em evidência na cena política do movimento de ocupação e que, agora, vem fazendo hibernar o dispositivo legal.

Não obstante mencionar que em decorrência de ação civil ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), requerendo que o estado promova a adequação do seu PEE às metas, diretrizes e estratégias do PNE, este órgão participou, na ALERJ, da cerimônia de apresentação do Documento-Referência que chegaria ao COED. Nesta, pontuou a necessidade da nova proposta, após aprovada, ser encaminhada com a máxima brevidade como Projeto de Lei à Assembleia Legislativa para que a mesma se torne uma lei estadual, em detrimento dos “prejuízos incalculáveis ao planejamento e execução das políticas públicas educacionais” no RJ, de acordo com Débora Vicente, promotora de justiça do estado. Como Lei, o novo PEE atenderá o decênio de 2019 a 2029 (MP, 2019).

De todo modo, torna-se incontornável entender a articulação da juventude com os sujeitos da política pois, se o protagonismo juvenil apareceu mobilizando o cenário da política em 2016, a costura urdida entre a sociedade civil e o estado, que possibilitou o duplo movimento de (des)alinho entre poderes executivo e a casa legislativa do RJ, manifestou-se num primeiro momento na escrita da Lei e, posteriormente, na escrita do texto da política do PEE/RJ, anunciando a resposta do consenso *a posteriori*.

Nestas ações de colocada e retirada da Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a) na cena política do RJ, é possível observar como o jogo das diversas configurações de poder atua no espaço da política. A “guerra de posições de poder” (MOUFFE; ERREJÓN, 2016) por projetos políticos distintos anuncia como opera o movimento de desarticulação-rearticulação da política, numa diversidade de composições da cena, que ocorre no fluxo do tempo em processos que são próprios do ciclo de uma política. Os contextos da política se aproximam de um desenho caleidoscópico e passam a configurar momentos legislativos em jogo. Assim, se num determinado tempo, em 2016, numa dada configuração de poder, os jovens assumem o lugar legítimo de fala junto ao legislativo, ambos articulados no interesse de produção do texto da Lei, esta pode não ser mais a democracia que interessa ao executivo na produção do texto do PEE/RJ. E, nesta nova escala, na qual a participação da comunidade pode não mais fazer parte da decisão do processo de seleção de diretores, está o executivo tomando para si o poder decisório. Como ilustram Mouffe e

Errejón (2016), é “com um pé no que já existe” – ordenamentos legais – e “outro pé na possibilidade de mudança” que a disputa contra-hegemônica pelo executivo do estado do RJ parece buscar outro desenho de democracia para a escola, com uma composição do texto do PEE/RJ que, por ora, formaliza a hibernação da Lei nº 7.299 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a).

A Lei nº 7.299/2016 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), se analisada em termos de processo e resultado, permite afirmar que o resultado se sobrepôs ao processo desde sua homologação, pois, na forma como foi escrita, a decisão pela eleição de diretores se constituiu como um ato discricionário do legislativo para favorecer a comunidade no processo de seleção de diretores. O texto prevê a consulta. Por outro lado, o ato discricionário do executivo opta por não a utilizar no Documento de Referência do PEE, mesmo considerando que a Lei atenderia as normativas que tratam da gestão democrática quando a pauta incide sobre o processo de seleção de diretores. Em hibernação, a ação da política se coloca mais exposta aos poderes discricionários. Assim, torna-se inquietante indagar com Santos: “o que sucede quando todas as instituições do poder democrático [executivo, legislativo, judiciário] embarcam na mesma inversão de processos e resultados” (2018, p. 22) seja para favorecer o Estado ou a sociedade?

Referências

BALL, S. J. Entrevista com o professor Stephen J. Ball. *Olh@res*, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 161-71, nov. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2014.

CASTRO, M. M.; AMARAL, D. P. Estudantes em cena: a ocupação como estratégia política pela gestão democrática no Rio de Janeiro. *e-Mosaicos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 17, p. 3-18, jan./abr. 2019a. <https://doi.org/10.12957/e-mosaicos.2019.38693>

_____. N 2 seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 1-15, jan. 2019b. <https://doi.org/10.5380/jpe.v13i0.61277>

FUNDAÇÃO LEMANN. *Home page*. São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <<https://gedu.org.br>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Documento referência plano estadual de educação. In: Congresso Estadual de Educação, 3. 2019, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, RJ, 2019.

_____. Lei N° 2.518, de 16 de janeiro de 1996. Regulamenta o inciso 12 do artigo 308 da constituição do estado do Rio de Janeiro que estabelece eleições diretas para as direções das instituições de ensino mantidas pelo poder público com a participação da comunidade escolar. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 17 jan. 1996.

_____. Lei N° 4.528, de 28 de março de 2005. Estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 29 mar. 2005.

_____. Lei N° 7.299, de 3 de junho de 2016. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da secretaria de estado de educação e da fundação de apoio à escola técnica Faetec. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 6 jun. 2016a.

_____. Lei N° 7.365, de 14 de julho de 2016. Regulamenta o princípio da gestão democrática. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 15 jul. 2016b.

_____. *Constituição do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2016c.

_____. Projeto de lei N° 584, de 29 de junho de 2015. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino mantidas pelo poder público estadual. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 30 jun. 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro. Resolução SEEDUC N° 5.479, de 10 de outubro de 2016. Regulamenta o processo consultivo para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da secretaria de estado de educação. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 11 out. 2016.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-83, out./dez. 2014. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>

_____. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>

LORENZETTO, B. M et al. Chantal Mouffe: entrevista. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, n. 51, p. 237-54, 2010.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007>

MENDONÇA, S. O estado ampliado como ferramenta metodológica. *Marx e o Marxismo*, Niterói, v. 2, n. 2, p. 27-43, jan./jul. 2014.

MOUFFE, C. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa, 2003.

MOUFFE, C. *Sobre o político*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2015.

MOUFFE, C.; ERREJÓN, I. *Construir pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia*. 2. ed. Barcelona: Icaria, 2016.

SEMERARO, G. A “utopia” do estado ético em Gramsci e nos movimentos populares. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 20, n. 44, p. 465-80, set./dez. 2011. <https://doi.org/10.29286/rep.v20i44.318>

SANTOS, B. S. *Esquerdas do mundo uni-vos*. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

<http://www.stf.jus.br/portal/indiceadi/listarIndiceAdi.asp>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade N° 2.997. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade *Diário Oficial da Justiça*, 29 out. 2003.

Submissão em: 09/10/2019

Aceite em: 28/10/2019