

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 328, de 2005, do Senador Pedro Simon, que *acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2007, da Senadora Ideli Salvatti, que adiciona inciso ao mesmo artigo, *de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas*.

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 328, de 2005, e 344, de 2007. O primeiro acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). O segundo inclui inciso ao mesmo artigo.

Em suma, os dois projetos tratam do processo de escolha de diretores de escolas públicas, como forma de concretizar o princípio constitucional da gestão democrática.

Em seu art. 1º, o PLS nº 328, de 2005, do Senador Pedro Simon, prescreve três formas de escolha de dirigentes, a critério de cada sistema de ensino: por indicação do responsável pela administração do ensino, por escolha pela comunidade escolar e por concurso público.

Por sua vez, o PLS nº 344, de 2007, da Senadora Ideli Salvatti, estabelece a eleição direta pela comunidade escolar como forma única de escolha dos ocupantes do cargo ou função de dirigente de escolas de ensino fundamental, médio e técnico das redes federal, estaduais e municipais. Além

disso, o projeto estipula o prazo de mandato de pelo menos dois anos, designando como eleitores os professores, funcionários, alunos e pais.

O PLS nº 328, de 2005, foi inicialmente distribuído à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à CE, com previsão de decisão terminativa nesta última. O projeto teve lenta tramitação, não recebendo qualquer apreciação durante os anos de 2005 a 2007. A partir de 2008, por força do Requerimento nº 1.274, daquele ano, do Senador Marco Maciel, passou a tramitar em conjunto com diversos projetos originários da Câmara dos Deputados e desta Casa, que versavam sobre temas semelhantes. Em 2009, por força do Requerimento nº 388, de 2009, do Senador Alvaro Dias, voltou a tramitar individualmente. Em julho de 2009, dessa feita por força do Requerimento nº 822, do Senador Valter Pereira, o PLS nº 328, de 2005, passou a tramitar em conjunto com o PLS nº 344, de 2007.

A primeira apreciação do PLS 328, de 2005, ocorreu somente em 16 de dezembro de 2009, em sessão da citada CCJ, quando já tramitava em conjunto com o PLS nº 344, de 2007. Ali aprovou-se o relatório da lavra do Senador Marco Maciel em que, por alegada inconstitucionalidade material, tanto o inciso II do parágrafo único acrescentado ao art. 14 da LDB pelo PLS nº 328, de 2005, como o inciso III do mesmo artigo, inserido pelo PLS nº 344, de 2007, foram suprimidos, sendo aprovadas as formas de indicação e concurso, nos termos do PLS nº 328, de 2005. Dessa forma, o parecer da CCJ foi pela aprovação do PLS 328, de 2005, com emenda, e pela rejeição do PLS 344, de 2007.

Já o PLS nº 344, de 2007, foi distribuído exclusivamente à análise desta CE, onde teria decisão terminativa. A matéria chegou a ser aprovada nesta Comissão, por meio de substitutivo, que não prosperou em razão do novo requerimento mencionado de tramitação conjunta.

Após pronunciamento deste Colegiado, a matéria deve ir a Plenário.

II – ANÁLISE

A escolha de ocupantes das direções de escola – e não somente a do diretor – constitui matéria de grande relevância para a educação como também de divergentes opiniões. A par disso, tem ocupado a agenda dos gestores, dos educadores, dos estudantes e das comunidades em todo o Brasil.

Trata-se de questão muito sensível, porque atinge o núcleo do poder administrativo e pedagógico de cerca de duzentas mil escolas estaduais e municipais do País, onde, nas três etapas da educação básica, estudam aproximadamente cinquenta milhões de alunos. Ademais, é tema igualmente discutido na educação superior pública. A diferença é que neste segmento a autonomia das universidades e a tradição de gestão colegiada já se impuseram e se transformaram em dispositivos legais no âmbito federal e de muitos estados.

Não é de se estranhar, portanto, que desde a Constituinte de 1987-1988 o assunto ainda desperte posições antagônicas. Umas tentando justificar o método de indicações verticalizadas dos dirigentes pelas autoridades de cada ente federado, ao passo que outras se dividindo entre o processo eletivo e aquele radicalmente “meritocrático”, representado pelo concurso público.

Nessa questão a interpretação do art. 206 da Constituição Federal possui, ao mesmo tempo, caráter incisivo, restritivo e flexível. Consagrou, como princípio do ensino, no inciso VI, "a gestão democrática do ensino público, na forma da lei".

Causa espécie que num país democrático e recém democratizado, a gestão democrática seja um princípio somente das escolas públicas, podendo vigorar nas instituições privadas, inclusive nas comunitárias, algum tipo de gestão que não seja democrática. A razão dessa restrição era, como testemunham os documentos da Constituinte, o receio de que os professores tomassem decisões descabidas nas escolas particulares, cerceando o poder de seus proprietários.

Importa ressaltar, entretanto, que o princípio em alusão é incisivo, margeando a imposição, para as escolas públicas, de modo a indicar que o tempo do autoritarismo, da centralização, do clientelismo e de outros comportamentos não igualitários, nem participativos, havia ficado ou deveria ficar para trás. Havia-se ingressado no tempo da construção da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Não por acaso surgiram em vários estados e municípios leis novas – independentemente de dispositivo da LDB, até então inexistente – que disciplinaram, de forma variada, segundo as correlações de forças locais, eleições de diretores de escolas e, até mesmo, de administradores regionais e secretários de educação. Esses avanços, entretanto, se ressentiam de uma

diretriz geral, e entravam em conflito com dispositivos administrativos e constitucionais.

A LDB foi aprovada em dezembro de 1996, num momento em que os entusiasmos da década de 1980, que haviam inspirado o parágrafo único do art. 1º da Constituição – “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” – já haviam cedido a reações mais ou menos conservadoras, que se materializaram nas definições de gestão democrática incluídas nos arts. 14 e 15 da LDB:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de 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.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Nas novas diretrizes, nenhuma palavra foi dita sobre a escolha dos dirigentes. Essa omissão fortaleceu, de um lado, a flexibilidade, mas, de outro, deixou ao Poder Judiciário a missão de dirimir situações de conflito. Resultaram daí duas tendências: a primeira, de ampliação da variedade de formas de escolha de dirigentes, ao sabor das ideologias dos governantes ou da pressão dos educadores. A segunda tendência foi de reversão periódica dos processos em andamento, muitos dos quais bem sucedidos. Para tanto, lançou-se mão mesmo de pedidos liminares que, quando obtidos na justiça, trouxeram prejuízo às redes de ensino.

Nada obstante, é inegável que, a despeito dessas flutuações, a forma democrática de escolha por eleições ou consultas prosperou em muitas redes. Em parte, isso ocorreu por influência dos processos eletivos que ocorrem nas universidades, recentemente normatizados nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A grande exceção a essa linha tem sido observada no Estado de São Paulo, onde a forma coronelista da indicação por políticos foi substituída, há décadas, pelos concursos públicos para direção e supervisão de escolas.

De toda a sorte, a experiência dos concursos confirmou a necessidade de que os candidatos sejam profissionais da educação, com atuação permanente na rede e com formação pedagógica e administrativa.

Essa preocupação poderia ser secundarizada num processo eletivo puro, que se pautasse exclusivamente pelos valores de liderança e identidade com o projeto de cada escola, os quais seriam proeminentes ou quase determinantes como critérios de escolha.

Assim, a já longa experiência de escolha por eleições, disciplinadas de variadas formas, tem revelado não somente o acerto desse processo, que induz o aprofundamento do debate sobre o projeto pedagógico das escolas. Acima de tudo, releve-se o poder das eleições como formadoras da cidadania dos estudantes, preparando-os para o exercício da democracia representativa e direta, preconizadas pelo art. 1º de nossa Constituição.

Atentos a essas realidades e possibilidades, oferecemos um substitutivo com três características:

a) valorização da competência dos candidatos às direções, que deverão ser escolhidos exclusivamente entre profissionais da educação já aprovados por concurso;

b) mudança do caráter administrativo dos dirigentes, que, já detentores de cargos como profissionais da educação, assumem somente mandatos eletivos, em funções e não cargos de direção. Desse modo, não podem ser vetados pelos dispositivos dos arts. 37, II, e 84, XXV, da Constituição Federal;

c) reconhecimento da competência técnica – formação profissional anterior e atualização por nova capacitação entre a eleição e posse – e da competência política, dada pelo processo eleitoral, que induzirá a discussão do projeto educativo da escola e da identidade do candidato com suas exigências.

Finalmente, o substitutivo remete a regulamentação das normas propostas a leis dos entes federados, que irão adaptar os princípios dos arts. 14 e 15 da LDB às realidades de suas redes e sistemas, reforçando seu caráter de flexibilidade.

III – VOTO

Pelo exposto, e em vista do que determina a alínea *b* do inciso II do art. 260 do Regimento Interno do Senado Federal, nosso voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2007, e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 328, de 2005, na forma da seguinte:

EMENDA Nº – CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 328, DE 2005

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para dispor sobre eleições para as funções de dirigentes de escolas públicas na educação básica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes inciso III e parágrafo único:

“**Art. 14.**

.....

III – escolha dos ocupantes das funções de direção das escolas públicas mediante eleição pela comunidade escolar, entre detentores de cargos de profissionais da educação, obtidos em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso III, lei ou norma do sistema de ensino do Estado, do Distrito Federal ou do Município definirá:

I – a duração do mandato dos dirigentes eleitos;

II – os procedimentos que garantam a participação de todos os segmentos da comunidade escolar;

III – as etapas do processo eletivo e de nomeação dos escolhidos pela autoridade competente.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator