



## PARECER N° , DE 2014

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 *acrescenta inciso ao art. 14 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), 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, que tratam do processo de escolha de diretores de escolas públicas, como forma de concretizar o princípio constitucional da gestão democrática.

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

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 como duração mínima do mandato desses



dirigentes o prazo de 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. Em 2008, ainda antes de ser apreciada na CCJ, a proposição passou a tramitar em conjunto com diversos projetos relacionados à educação. Em 2009, voltou a tramitar individualmente e, em julho daquele ano, passou a tramitar em conjunto com o PLS nº 344, de 2007.

Em 16 de dezembro de 2009, o PLS nº 328, de 2005 foi aprovado pela CCJ, com emenda, e o PLS nº 344, de 2007, rejeitado. Nos termos da emenda, proposta pelo relator, Senador Marco Maciel, seriam admitidas a indicação e o concurso para a escolha dos dirigentes escolares, mas não a escolha pela comunidade escolar.

Já o PLS nº 344, de 2007, quando tramitava de forma autônoma, foi objeto de decisão terminativa nesta Comissão. Relatado pela Senadora Fátima Cleide, foi aprovado ainda em 2008, na forma de substitutivo, que não prosperou em razão do apensamento à proposição mais antiga.

Incumbidos da relatoria da matéria, em agosto de 2013 apresentamos nosso relatório a esta Comissão, concluindo pela aprovação de substitutivo ao PLS nº 328, de 2005, e, nos termos regimentais, pela rejeição do PLS nº 344, de 2007. Após a realização de audiência pública sobre a matéria, em 14 de agosto de 2013, a Senadora Kátia Abreu apresentou subemenda ao substitutivo que havíamos oferecido. Apresentamos novo relatório à matéria, rejeitando a subemenda e mantendo os termos do substitutivo, em 19 de setembro de 2013.

Incluída na pauta da CE no início da atual seção legislativa, a matéria foi objeto de emenda substitutiva oferecida em 18 de fevereiro de 2014 pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira.

Após a análise desta Comissão, os PLS nºs 328, de 2005, e 344, de 2007, serão apreciados pelo Plenário.



## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem acerca de normas gerais e diretrizes e bases da educação, como é o caso das proposições em 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 e dos estudantes em todo o Brasil.

Trata-se de questão sensível, porque atinge o núcleo do poder administrativo e pedagógico de cerca de duzentas mil escolas estaduais e municipais, 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 em âmbito federal e de muitos estados.

Não é de se estranhar, portanto, que desde a Constituinte o assunto ainda desperte posições antagônicas. De um lado, há tentativas de justificar o método de indicações verticalizadas dos dirigentes pelas autoridades de cada ente federado; de outro, posições que se dividem entre o processo eletivo e aquele radicalmente “meritocrático”, representado pelo concurso público. De fato, este último é o caso da emenda substitutiva apresentada pelo Senador Aloysio Nunes, que pretende incluir parágrafo único no art. 14 da LDB para determinar que o concurso público seja a única forma de escolha dos dirigentes das escolas públicas.

Já a subemenda proposta pela Senadora Kátia Abreu admite que a escolha dos ocupantes das funções de direção nas escolas seja feita mediante eleição pela comunidade escolar, mas intenta acrescentar o requisito de que os candidatos estejam “capacitados em gestão educacional por instituições vinculadas ou conveniadas aos órgãos de educação”.

A nosso ver, a interpretação do art. 206, inciso VI, da Constituição Federal, que consagrou, como princípio do ensino, "a gestão



democrática do ensino público, na forma da lei", possui, ao mesmo tempo, caráter incisivo, restritivo e flexível.

De fato, causa espécie que 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 assim entendida. A razão dessa restrição, como testemunham os documentos da Constituinte, era o receio de que os professores tomassem decisões descabidas nas escolas particulares, cerceando o poder de seus proprietários.

Importa ressaltar, entretanto, que o princípio 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. Consequência da democratização do País, 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 na LDB – 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 da ausência de uma diretriz geral, e entravam em conflito com dispositivos administrativos e constitucionais.

A LDB foi aprovada em dezembro de 1996, um 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 em seus arts. 14 e 15, sem nenhuma palavra 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, de reversão periódica dos processos em andamento, muitos dos quais bem-sucedidos. Para tanto, lançou-se mão até 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, já há algum tempo, pelos concursos públicos para direção e supervisão de escolas. Tal processo é, sem dúvida, avançado, mas termina resultando, na prática, na inexistência de limites temporais de mandatos e em administrações rígidas que acabam por não atender ao princípio democrático da alternância.

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 em um 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.

A nosso ver, 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, revela-se o poder das eleições como formadoras da cidadania dos estudantes, preparando-os para o exercício da democracia representativa e direta, preconizada pelo art. 1º da Carta.

Para além dos ganhos em democracia e participação, o processo de eleição pela comunidade escolar gera impactos positivos nos próprios resultados da educação, na medida em que compromete a comunidade com a gestão, e o gestor com a comunidade, emprestando legitimidade à direção e aderência ao projeto político-pedagógico da escola. A aprendizagem dos alunos só tem a ganhar com isso.



Atentos a essas realidades e possibilidades, oferecemos um substitutivo com duas características: a) valorização da competência dos candidatos às direções, que deverão ser escolhidos exclusivamente entre profissionais da educação já aprovados por concurso; e 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, os dispositivos ficam protegidos de veto em razão do disposto nos arts. 37, inciso II, e 84, inciso XXV, da Constituição. Além disso, o substitutivo remete a regulamentação das normas propostas aos entes federados, reforçando seu caráter flexível.

A alternativa da eleição para diretor não descuida dos aspectos de mérito, como alegam os defensores do concurso público para a direção das escolas. Pelo contrário. Nosso substitutivo explicita que a eleição se dá entre “detentores de cargos de profissionais da educação, obtidos em concurso público de provas e títulos”. Com isso, é assegurada a competência técnica dos candidatos, o domínio do conhecimento sobre o ofício de professor, que é a base para um bom desempenho como diretor de escola. A eleição alia o fator técnico à necessária competência política para conduzir a escola como instituição complexa e colaborativa que é, e não como unidade fabril submetida a uma perspectiva gerencial e tecnicista.

A seleção de diretores por concurso público carece, a nosso ver, de esteio na perspectiva da gestão democrática, esposada pelo constituinte e pelo legislador ordinário quando da aprovação da LDB. Passados vinte e cinco anos da promulgação da Carta e quase vinte da sanção da LDB, devemos avançar, e não retroceder, na garantia desse princípio. Por isso rejeitamos a emenda proposta pelo ilustre Senador Aloysio Nunes Ferreira.

No que respeita à exigência de capacitação específica, com quer a subemenda da Senadora Kátia Abreu, destacamos que já existem iniciativas em curso voltadas para a formação continuada e o aperfeiçoamento dos gestores escolares, inclusive capitaneadas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED). Esse tipo de programa deve-se expandir e suprir eventuais lacunas relacionadas a conhecimentos administrativos específicos requeridos de um diretor, escolhido pela própria escola, com autonomia e mobilização da comunidade escolar.



Contudo, não nos parece que devamos incluir essa exigência no projeto, como pré-requisito para a escolha dos dirigentes escolares. Isso acabaria por alimentar um obscuro mercado de cursos de capacitação junto às milhares de prefeituras e secretarias de educação, sem qualquer garantia de qualidade na formação oferecida. O que se requer é expandir as iniciativas oficiais de formação continuada, bem como fortalecer os aspectos de gestão ministrados nos cursos de formação inicial dos educadores brasileiros. Por essa razão, deixamos de acolher a subemenda apresentada pela ilustre Parlamentar.

### III – VOTO

Pelas razões apresentadas, somos pela REJEIÇÃO da subemenda apresentada pela Senadora Kátia Abreu, da emenda apresentada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira e, em vista do disposto na alínea *b* do inciso II do art. 260 do RISF, 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.** .....



*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

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

*Parágrafo único.* Para efeito do disposto no inciso III, os sistemas de ensino definirão, em regulamento:

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