



GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Ana Valeska Amaral Gomes

Consultora Legislativa da Área XV
Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

MAIO/2015



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



Este estudo é parte da publicação Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas, disponível no endereço: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Gestão democrática no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Ana Valeska Amaral Gomes³⁶

Introdução

Este artigo trata da trajetória do tema gestão democrática durante o processo de análise da proposta do PNE II no Congresso Nacional. Cuida ainda de apresentar brevemente o panorama atual das formas de seleção e provimento do cargo de diretor, aspecto que se destacou tanto na elaboração da proposta inicial do novo PNE quanto em seu formato final.

O texto foi organizado em quatro seções. A primeira faz referência ao caminho percorrido pela gestão democrática nos documentos legais, desde sua inclusão como princípio constitucional à inserção nos planos nacionais. A segunda seção relata os desdobramentos relacionados a esse tema ao longo da tramitação do PNE no Parlamento, estendendo-se da versão apresentada pelo Poder Executivo, na forma do Projeto de Lei nº 8.035/2010, à Lei nº 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014. Na terceira seção, busca-se oferecer ao leitor uma aproximação sobre o cenário atual das formas de seleção e provimento do cargo/função de diretor escolar, aspecto que se insere no bojo da gestão democrática. Por fim, buscamos extrair conclusões ao confrontar esse cenário com o texto final aprovado para o PNE II.

.....
³⁶ Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto). Mestre em educação pela UnB.

Gestão democrática: de princípio constitucional aos planos nacionais de educação

Gestão democrática é um tema caro àqueles que atuam na educação brasileira. Durante o processo constituinte, houve grande mobilização para que fosse incorporada como princípio basilar dos processos educativos escolares, nos termos do art. 206 da Constituição Federal de 1988. Naquele momento de redemocratização do país, urgia estabelecer instrumentos de construção de uma cultura democrática. Os processos e sujeitos dessa (nova) cultura passavam pela aliança entre educação e promoção da cidadania, tendo a escola como lócus privilegiado.

Assegurar a gestão democrática como princípio constitucional do ensino foi “uma demonstração política explícita e contextualizada, por parte da sociedade civil organizada, sobre qual educação se fazia necessária, doravante, à construção de um novo país (...)”. (SOUZA, 2009, p. 200)

Já no “Manifesto dos pioneiros da Educação Nova”, em 1932, estava presente a ideia de que a escola não se circunscreve a seus processos internos:

Mas, para que a escola possa fornecer aos “impulsos interiores a ocasião e o meio de realizar-se”, e abrir ao educando, à sua energia de observar, experimentar e criar todas as atividades capazes de satisfazê-la, é preciso que ela seja reorganizada como um “mundo natural e social embrionário”, um ambiente dinâmico em íntima conexão com a região e a comunidade. A escola que tem sido um aparelho formal e rígido, sem diferenciação regional, inteiramente desintegrado em relação ao meio social, passará a ser um organismo vivo, com uma estrutura social, organizada à maneira de uma comunidade palpitante pelas soluções de seus problemas. (AZEVEDO, 2006, p. 50)

Em 1996, a LDB, Lei nº 9.394/1996, obedecendo ao comando constitucional, estabeleceu em seu art. 3º, VIII, que o ensino público deveria obedecer ao princípio da gestão democrática. Além disso, em respeito à

organização federativa do país, o art. 14 atribuiu aos sistemas de ensino a tarefa de definir 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.

Com relação às instituições públicas de educação superior, a LDB determinou em seu art. 56 que também obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

O PNE I (Lei nº 10.172/2001) trazia, no capítulo destinado ao conjunto de metas relacionadas ao financiamento e à gestão, um comando para que cada sistema de ensino definisse normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. Outras metas incluídas tratavam da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas; da articulação com universidades para oferta de formação continuada e atualização a diretores de escola, visando à melhoria do seu desempenho no exercício da função; bem como havia a exigência de assegurar, ao final da década, que todos os diretores tivessem formação em nível superior, preferencialmente em cursos de especialização.

Nos termos do PNE I, a gestão democrática se materializa, quanto aos sistemas de ensino, na forma dos conselhos de educação, que reúnem competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, e, no âmbito dos estabelecimentos escolares, por meio da formação de conselhos escolares dos quais participam a comunidade, além da adoção de formas de escolha de direção escolar que associem garantia

de competência, compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares, representatividade e liderança.

Em meados da década de 2000, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ao construir a matriz do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), inseriu insumos relacionados à gestão democrática entre os requisitos necessários à oferta de uma educação de qualidade. Entre esses insumos estão o fortalecimento dos conselhos escolares e a participação da comunidade na escolha dos dirigentes. (CARREIRA; PINTO, 2007)

Em 2010, a proposta do novo PNE enviada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados (CD)³⁷, abordava o tema em dois dispositivos. No corpo normativo do PL nº 8.035, de 2010, foi inserido o art. 9º, que determinava aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a atribuição de aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação. Concedia, para tanto, o prazo de um ano a partir da publicação da lei.

No anexo, foi inserida a meta 19 que visava

garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

O texto era acompanhado por duas estratégias – o menor número entre o conjunto de metas que o PNE abrangia.

.....
37 A proposta inicial do Poder Executivo tramitou na Câmara dos Deputados como PL nº 8.035, de 2010. O texto aprovado na Câmara foi então enviado ao Senado Federal (SF) para revisão, onde recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012. A Casa revisora aprovou um novo texto que “substituiu” aquele originalmente aprovado pelos deputados, daí o nome Substitutivo. Na fase final da tramitação cumpriu à Casa que iniciou a apreciação da matéria dar a palavra final sobre os termos do PNE que vigorará pelos próximos dez anos.

A primeira estratégia estabelecia prioridade no repasse de transferências voluntárias para os entes federados que aprovassem lei específica disciplinando a nomeação de diretores, a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho e com a participação da comunidade escolar. A segunda tratava da realização de prova nacional para subsidiar o provimento dos cargos de diretores escolares. Ambas as ideias foram mantidas no texto final.

A Conferência Nacional de Educação, em 2010, tratou o tema da gestão democrática em uma perspectiva ampla, na educação básica e superior, em instituições públicas e privadas. Essa abordagem contemplava, entre outros aspectos, a garantia da participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães/responsáveis e comunidade local na definição de políticas educacionais; a democratização do funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, com ampliação da participação da sociedade civil; a instituição de mecanismos democráticos de gestão das instituições educativas e sistemas de ensino – inclusive eleição direta de diretores e reitores. (CONFERÊNCIA..., 2010)

Não obstante, a proposta de PNE II elaborada pelo Poder Executivo ratificou a autonomia administrativa dos entes subnacionais para a formulação das leis locais sobre gestão democrática, impondo-se a organização federativa e a descentralização da oferta de educação básica. A delimitação de parâmetros mais específicos ocorreria apenas na formulação da meta 19, na qual se abordou o tema da seleção de diretores de escola, que deveria ser vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Não havia referência à eleição direta do diretor pela comunidade escolar, mas à participação da comunidade escolar no processo.

As críticas sofridas pelo PNE I podem ter contribuído para essa construção. O texto foi acusado de ser demasiadamente amplo e ter objetivos muito genéricos, sem indicadores claros de cumprimento, em que muitas vezes diretrizes se revestiam de metas. Há que se considerar também

a complexidade de tratar o tema da gestão democrática de modo estendido ao ensino superior e ao setor privado no âmbito do plano nacional.

O fato é que gestão democrática na educação envolve diferentes perspectivas. Há diversidade de aspectos e dimensões, tanto no que diz respeito à construção do conceito quanto à sua aplicação no campo da gestão escolar, dos sistemas de ensino, das políticas educacionais, da construção de currículos, da gestão de sala de aula, etc.

Assim, houve a opção por enfatizar, na meta 19 do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, critérios gerais para orientar o provimento do cargo de diretor, um dos aspectos da gestão democrática. De forma consistente, esse profissional é apontado pela pesquisa educacional como fator chave para a efetividade do trabalho da escola e para a aprendizagem dos alunos.

A gestão democrática no PNE II: do PL nº 8.035/2010 à Lei nº 13.005/2014

A inclusão de meta específica no PL nº 8.035/2010 – entre as vinte escolhidas para compor o PNE II – para garantir legislação local disciplinando o provimento dos cargos de diretores escolares demonstra, por um lado, a importância do tema na agenda das políticas educacionais. Por outro, a análise das notas taquigráficas das audiências realizadas na Câmara dos Deputados durante a tramitação da proposta mostra que se perdeu a oportunidade de aprofundar a discussão sobre essa vertente do plano, sobretudo as lições aprendidas nas experiências implementadas a partir da redemocratização. O tema foi ofuscado pelo debate sobre o financiamento da educação, avaliação e outros que se sobrepuseram na agenda. Não foi realizada nenhuma audiência pública com o tema gestão democrática.

Na primeira fase de tramitação do PL nº 8.035 na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 2.906 emendas, um recorde em se tratando de uma proposição legislativa ordinária. Dessas, cerca de 3% (74 emendas) buscavam incidir sobre a meta 19 e suas estratégias. O Partido dos Trabalhadores foi o campeão de propostas de alteração, com 41 emendas.

O total ficou longe das 254 emendas apresentadas à meta 1 (educação infantil) ou das 216 destinadas à meta 20 (financiamento), mas era ainda maior que a mobilização provocada pelas 58 emendas à meta 5 (alfabetização inicial) e ligeiramente acima das 64 emendas que buscavam alterar a meta 18 (planos de carreira). Quanto ao art. 9º do PL, foram apresentadas 13 emendas.

Somadas as emendas à meta 19 e aquelas direcionadas ao art. 9º, essas 87 propostas mostram que, se faltou espaço na agenda para aprofundar o debate sobre esse tema ao longo do processo legislativo, não faltou interesse em alterar sua formulação no âmbito do PNE.

As propostas que pretendiam alterar a redação da meta cobriam um conjunto de temas bastante variado, desde a garantia de participação da comunidade na elaboração e implementação de projetos pedagógicos, fóruns e nos planos de educação até questões muito localizadas, como a possibilidade de provimento do cargo de diretor por concurso público – modelo adotado por São Paulo –, e não somente por nomeação comissionada, como estava no PL.

Destacava-se, porém, a preocupação em explicitar que a participação da comunidade escolar na escolha de diretores dar-se-ia por meio do mecanismo de eleição. Outro ponto em evidência foi a demanda por supressão da estratégia que tratava da prova nacional para diretores. A proposta foi considerada “desnecessária” e “incompatível com a organização federada”. De acordo com as emendas defendidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação,

aplicar prova nacional é forçar a unificação dos critérios supostamente meritocráticos, que não têm colaborado com a melhoria da qualidade do ensino público, nem no Brasil, nem em outros países que buscaram utilizar a mesma estratégia (Emendas nº 1.695 e 2.877).

Ao final da primeira fase de tramitação na Câmara, definiu-se que as leis subnacionais para disciplinar a gestão democrática se restringiam à educação pública. Essa foi a única mudança no art. 9º do projeto antes da análise do Senado Federal (SF), decorrente da fase de emendamento ao substitutivo inicial apresentado pelo relator deputado Ângelo Vanhoni³⁸.

Na justificativa de uma das emendas apresentadas, o deputado Nelson Marchezan Júnior argumenta que

é inimaginável impor-se o tipo de gestão na escola criada e mantida pela iniciativa privada, que responde por sua viabilidade ou inviabilidade econômica e corre todos os riscos por sua manutenção. Além do mais, haveria inconstitucionalidade por afronta ao art. 209 da Constituição e ainda por intervenção pública na administração de entidade privada.

No Senado, ampliou-se para dois anos o prazo dos entes federados para o cumprimento do disposto no art. 9º, substituindo-se a aprovação de leis específicas pelo encaminhamento de projeto de lei ao poder legislativo local. No retorno à CD, considerou-se que o comando havia perdido muito de sua força impositiva, e o texto final combinou a proposta de leis específicas com o prazo de dois anos para aprovação ou adequação de legislação local sobre o tema.

.....
38 Na primeira fase de tramitação do PNE na CD, o relator deputado Ângelo Vanhoni submeteu seu parecer com substitutivo à análise dos demais membros da comissão especial destinada a proferir parecer ao PL nº 8.035, de 2010. Foi aberto novo prazo para apresentação de emendas, desta feita ao substitutivo. Houve 445 emendas válidas, das quais 16 relacionavam-se com os dispositivos tratados neste texto. Uma nova etapa de análise de emendas, negociação política, apresentação de destaques e revisão do substitutivo precedeu à aprovação final do texto no âmbito da comissão especial.

Quanto à meta 19, ao fim da fase inicial na CD, o relator havia ampliado o escopo da meta, como pleiteavam várias emendas parlamentares, substituindo a proposta de lei específica para a nomeação comissionada de diretores de escola por efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito da escola pública. Definiu-se prazo de cumprimento (dois anos), o que não existia na proposta enviada pelo Poder Executivo. Inovou-se ainda ao estabelecer que a União deveria ofertar recursos e apoio técnico com esse fim.

O texto preservou a ideia de que a gestão democrática deveria ser associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e explicitou a proposta de consulta pública à comunidade escolar. Porém, como foi suprimida a referência à direção escolar, não ficou explícito em que aspectos da gestão democrática tais critérios e consulta pública devem ser aplicados. Ganhou-se em abrangência, perdeu-se em objetividade.

Por sua vez, o Senado optou pela reformulação da meta 19. Manteve o escopo ampliado, mas explicitou a exigência de aprovação de leis específicas que deveriam garantir “a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação”. Além disso, reinseriu o tema das formas de acesso às funções de direção, que deveriam conjugar “mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades”.

Na fase final de apreciação do PL nº 8.035/2010, a CD decidiu retomar a redação da meta 19 aprovada em 2012. Entendeu-se que nem todos os órgãos dos sistemas de ensino funcionavam como colegiados e que, no ensino superior, tal organização já estava disciplinada pela LDB. Vale lembrar que o art. 207 da Constituição Federal e o art. 54 da LDB, ao disporem sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão

financeira e patrimonial das universidades, sinalizam as bases de organização e gestão das universidades públicas.

Se não contemplou a demanda da Conae (2010) de que a gestão democrática alcançasse os níveis básico e superior e os segmentos público e privado, o texto final aprovado no Parlamento obedeceu ao princípio constitucional de gestão democrática no ensino público (art. 206, VI) e avançou ao incorporar algumas temáticas fundamentais para a materialização efetiva do conceito, de forma a promover cidadania e participação dos diversos atores envolvidos no processo educativo. Os temas estão tratados nas estratégias relacionadas a:

- ✦ programas de apoio e formação de conselheiros de acompanhamento de políticas educacionais;
- ✦ fóruns permanentes de educação nos estados, municípios e DF, com vistas à coordenação das conferências e o acompanhamento dos planos de educação;
- ✦ constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais;
- ✦ conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional;
- ✦ participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos, planos de gestão escolar e regimentos escolares;
- ✦ autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
- ✦ programas de formação de gestores escolares.

Com relação aos conselhos, grêmios estudantis e associações de pais, houve a preocupação de explicitar na lei a necessidade de assegurar-lhes condições adequadas de funcionamento. A falta de infraestrutura mínima já foi apontada como fator que contribui para a desmobilização desses colegiados. A incipiente cultura cívica democrática da sociedade brasileira é também um aspecto recorrentemente lembrado.

É especialmente interessante, a nosso ver, a inclusão dos grêmios estudantis como estratégia necessária à construção da gestão democrática na educação, um tema quase sempre secundarizado nos debates. Os estudantes raramente são ouvidos nas decisões da escola.

Os grêmios são canais de participação dos estudantes no ambiente escolar, um espaço *per se* aglutinador da juventude e, portanto, lócus privilegiado para a formação de lideranças e promoção de cidadania e participação. De acordo com Cara (2004), o grêmio, como espaço de representação dos alunos, é também instrumento para a materialização de seus desejos e expressão de suas reivindicações, servindo como arena de articulação das relações dos alunos entre si e com os demais atores do processo educacional.

Consideramos também interessante a inclusão de estratégias que dispõem sobre a criação de fóruns permanentes de educação nos entes subnacionais e estimulam a visão do projeto político-pedagógico como uma ação coletiva. Como não creditar a essas medidas um papel relevante na efetivação da gestão democrática?

Ressalte-se, por fim, a manutenção da estratégia de priorização do repasse de transferências federais voluntárias para os entes federados que aprovarem legislação específica considerando, conjuntamente, critérios técnicos de mérito e desempenho, e a participação da comunidade escolar, para a nomeação de diretores de escola. A medida pode vir a ter papel importante na indução da implantação da gestão democrática.

Em síntese, as estratégias desenhadas para a meta 19 pretendem estimular e qualificar a participação da comunidade escolar, reconhecendo esse envolvimento como premissa para que se efetive a gestão democrática na educação. Há aqui a expectativa de um processo de mudança na participação envolvendo uma multiplicidade de atores.

O PNE II aponta a adoção de legislação específica sobre gestão democrática como um mecanismo decisivo para essa construção social e política nos estados, municípios e no Distrito Federal. Essa será, portanto, uma informação crucial que deverá alimentar o monitoramento do cumprimento do plano. Nada obsta que sejam utilizados indicadores complementares para uma melhor visão do que ocorre em cada sistema de ensino.

Segundo o MEC (O PNE..., 2011), há correlações positivas entre a existência de critérios de seleção de diretores de escola (critérios técnicos combinados ou não com eleição) e o funcionamento de conselhos escolares, conselhos de classe e a existência de projetos pedagógicos. Sendo assim, ainda que de forma bastante sucinta, abordaremos esse tema separadamente na seção seguinte.

Para concluir, consideramos pertinente fazer referência a dois outros dispositivos do PNE II que mencionam a gestão democrática, ambos inseridos na meta 7, cujo objeto central é a qualidade da educação. A estratégia 7.4, que trata da autoavaliação das escolas de educação básica, destaca a gestão democrática como dimensão a ser fortalecida. Na estratégia 7.16, o destaque é o apoio técnico e financeiro à gestão escolar, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação desses recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

Modalidades de seleção e provimento do cargo/função de diretores

A literatura educacional aponta a gestão escolar como um dos fatores determinantes para a qualidade do ensino. Espera-se que o diretor exerça um papel de liderança e de organização dos recursos disponíveis, bem como colabore no direcionamento dos esforços de sua equipe e na participação dos diferentes membros da comunidade escolar.

Na atualidade, a essas tarefas foram agregadas várias outras. Houve uma mudança de papel da escola, de promotora da instrução à promotora do desenvolvimento humano. De modo análogo, houve um alargamento das responsabilidades do diretor escolar. Apenas a título de exemplo, esse profissional, no Brasil de hoje, não raro exerce seu ofício em um ambiente escolar com níveis crescentes de violência e pouca disponibilidade de tempo das famílias para fazer o acompanhamento da vida escolar de suas crianças e jovens. Em vista disso, a forma como são escolhidos os dirigentes ganha o centro do debate quando a discussão envolve gestão democrática e qualidade da educação.

Nesse contexto, enquanto a gestão democrática requer ampliação dos processos participativos para agregar legitimidade e busca fortalecer a autonomia escolar, a preocupação com a profissionalização dessa gestão requer do dirigente escolar formação sólida, cultura de planejamento e utilização de instrumentos adequados de gestão. Ademais, exige-se desse profissional competência pedagógica e compreensão clara dos desafios que se apresentam para assegurar a aprendizagem³⁹. Busca-se aliar assim autonomia com capacidade de responsabilização e transparência das decisões. Diz o CNE: “Nos tempos atuais não é mais aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de

.....
39 A LDB determina, em seu art. 67, § 1º, que a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, incluso direção.

liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino”. (BRASIL..., 2010, p. 15⁴⁰)

Historicamente, as modalidades de seleção e provimento para o cargo/função de diretor escolar abrangem: a) indicação livre pelos poderes públicos de estados e municípios; b) concurso público, que conduz à carreira de diretor – atualmente São Paulo é o único estado com esse modelo; c) eleição direta pela comunidade escolar; d) processos mistos, que podem envolver provas de conhecimentos, frequência e aprovação em cursos de qualificação/formação e, mais recentemente, entrevistas técnicas e exames de certificação. (PARENTE; LÜCK, 1999; DOURADO, 1998; LÜCK, 2011)

No Brasil, a indicação livre foi associada a práticas clientelistas e pouco transparentes, inadequadas à gestão democrática. Os diretores eram nomeados pelos gestores dos sistemas de ensino em atenção a solicitações de políticos locais. A partir da década de 1980, no período de redemocratização, expandiu-se um movimento em vários estados com vistas à adoção da eleição direta do diretor pela comunidade escolar como proposta alternativa à indicação política.

Ao comparar os dados atuais com anteriores (AMARAL SOBRINHO; XAVIER; MARRA, 1994; PARENTE; LÜCK, 1999), o mais recente mapeamento de práticas de seleção de diretores escolares, publicado em 2011, sob encomenda da Fundação Victor Civita (FVC), com informações prestadas por 24 secretarias estaduais de educação e 11 capitais, identificou o crescimento de procedimentos de seleção que permitem a verificação de competências técnicas dos candidatos ao cargo de diretor escolar. Essas medidas têm sido adotadas em várias unidades federadas

.....
40 O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 aqui citado ainda não foi homologado pelo MEC.

como modalidade única ou em associação com a realização de eleições, identificadas na literatura como processos mistos.⁴¹

Busca-se, assim, superar os limites apresentados por essas modalidades individualmente, que enfatizam determinados aspectos profissionais em detrimento de outros igualmente relevantes para os desafios da escola atual. No estudo da FVC, o quadro referente às modalidades⁴² de seleção por sistema estadual de ensino apresenta-se da seguinte maneira:

| Modalidade de seleção | Unidades da federação |
|--------------------------|------------------------------------|
| Indicação exclusivamente | RO, MA, SC, SE |
| Concurso exclusivamente | SP |
| Eleição exclusivamente | RN, PI, MT, GO, PR, RS |
| Duas modalidades | AC, AM, BA, CE, DF, ES, MS, PA, PB |
| Três modalidades | TO, MG, RJ, PE |

Fonte: LÜCK, 2011.

Realizamos um levantamento exploratório sobre a legislação estadual existente, dispondo sobre as formas de seleção e provimento para o cargo/função de diretor escolar. A pesquisa foi feita nos sítios eletrônicos das assembleias estaduais. Foram identificadas quinze normas⁴³; cinco delas eram leis que tratavam exclusivamente do processo de seleção e provimento do cargo/função de diretor de escola; seis outras eram leis dispondo sobre a gestão democrática, que cuidavam também de outros

.....
41 O estudo aponta que indicações de diretor pelas instâncias locais serão sempre necessárias, por motivos tais como vacância do cargo, aposentadorias, licenças, desistências ou inadequação no exercício do cargo/função. Por essa razão, sugere que a política de seleção delineada leve essas necessidades em consideração, baseando-se na análise quantitativa e qualitativa da incidência desses casos no sistema. Na legislação estadual que analisamos foi possível, de fato, observar algumas exceções à regra estabelecida pelo sistema, como, por exemplo, na organização da educação prisional.

42 As modalidades inseridas no questionário utilizado no estudo da FVC e enviado às secretarias estaduais foram: a) indicação pelas instâncias públicas locais; b) eleição pela comunidade escolar; c) concurso público; d) realização de provas de conhecimento; e) exame de credenciamento ou de certificação; f) entrevista por profissionais da Secretaria de Educação. (FVC, 2011, p. 74)

43 As normas estão listadas no anexo II.

aspectos como eleição e atribuições dos conselhos escolares e/ou outros colegiados e, em alguns casos, também disciplinavam a autonomia da escola – apenas no DF há referência a grêmios estudantis; por fim, outras quatro normas eram decretos do Poder Executivo. Sobre esses últimos, é relevante destacar seu caráter mais precário em contraposição a leis aprovadas pelos legislativos locais. O caso do Piauí é significativo: há uma sucessão de decretos dispendo sobre o tema, revistos a cada dois anos.⁴⁴

De fato, como aponta o estudo da FVC, parcela relevante da legislação encontrada preocupa-se em garantir conhecimentos técnicos aos gestores escolares, incluindo uma fase de capacitação/certificação/qualificação em seu processo de seleção. Na maioria dos casos, essa fase é prévia à consulta realizada junto à comunidade escolar. Recorrentes são os cursos de gestão escolar, mas a carga horária exigida varia bastante, de 8 a 180 horas, assim como são heterogêneas as exigências relativas à frequência e ao rendimento mínimo.

Alguns casos são diferenciados, como o do Distrito Federal, que, entre os requisitos para concorrer ao cargo de diretor escolar em eleições diretas, exige o compromisso do candidato de frequentar curso de qualificação em gestão escolar de, no mínimo, 180 horas, após a investidura no cargo. Por sua vez, a legislação pernambucana prevê a certificação de competências profissionais relacionadas à gestão escolar previamente à participação dos candidatos no processo consultivo realizado nas escolas. A posse do diretor, porém, está condicionada à comprovação de matrícula ou conclusão de curso de especialização ou mestrado profissional na área, como parte do processo formativo para o exercício da função.

Cumprе ressaltar que as informações aqui apresentadas devem ser entendidas como uma aproximação da realidade, haja vista que: a) o levantamento não reúne, necessariamente, todas as normas existentes; b) a le-

.....
44 Decreto nº 14.607, de 14-10-2011; Decreto nº 13.868, de 30-9-2009; Decreto nº 12.766, de 17-9-2007; Decreto nº 11.908, de 29-9-2005.

gislação foi identificada a partir de pesquisa nos sítios institucionais das assembleias legislativas e, infelizmente, nem todos mantêm atualizada a informação sobre a vigência ou não da norma.

O entendimento sobre o papel do diretor e o julgamento das modalidades de seleção a serem adotadas pelos sistemas de ensino são influenciados pela concepção de gestão escolar adotada. Nos debates, a ênfase maior pode estar relacionada tanto ao modelo gerencial que irá pautar a ação dos diretores, quanto à exigência do fortalecimento dos princípios democráticos no chão da escola.

Paro (1996) analisou alguns limites e desafios da introdução da eleição de diretores de escolas públicas de educação básica em vários sistemas de ensino. Naquela ocasião, essa era ainda uma prática incipiente, mas passados quase vinte anos, permanece atual o diagnóstico feito pelo autor de que o processo eleitoral *per se* não elimina o autoritarismo e a cultura tradicionalista da escola:

Não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados, quando se conjuguem ao processo eletivo outras medidas que atinjam a própria organização do trabalho e a distribuição da autoridade e do poder na escola.

Mais adiante explica:

a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, não uma garantia. Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social, é muito difícil conseguir-se que os indivíduos não deleguem a outros aquilo que faz parte de sua obrigação, enquanto sujeito partícipe da ação coletiva. (PARO, 1996, p. 381)

Segundo Dourado (1998), a eleição deve ser vista como instrumento para o exercício democrático, a ser associada a outros canais de participação da comunidade nos processos escolares. Além disso, a democratização da gestão, afirma o autor, deve enfatizar conjuntamente a forma de escolha e o exercício da direção escolar. Além disso, destaca que a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas certamente interfere no curso desta.

Por sua vez, as conclusões do estudo da FVC apontam que, a depender da maturidade das comunidades escolares, nos processos eleitorais corre-se igualmente o risco de que não sejam priorizadas a perspectiva da melhoria da qualidade do ensino e a efetivação dos valores educacionais. Sobretudo, afirma o estudo, se não há clareza sobre os critérios de desempenho a serem utilizados para nortear o monitoramento, coordenação e avaliação da atuação desses profissionais, bem como para orientar ações de formação continuada.

Entre as desvantagens elencadas sobre modelos exclusivamente eleitorais estão o risco de gestão corporativista e a criação de conflitos decorrentes do processo eleitoral. Por outro lado, são mencionadas como vantagens a promoção de um sentimento de pertencimento em relação ao fazer da escola e a responsabilização da comunidade sobre o trabalho do gestor.

A pesquisa registra que o panorama brasileiro não pode ser considerado consolidado, pois, na análise da trajetória, registram-se interrupções e reversões de práticas e mudanças assistemáticas. Registra, ainda, a falta de estudos para subsidiar os debates e as decisões de gestão, de modo que estas se tornem mais consistentes. (LÜCK, p. 191)

A despeito de a FVC ter reunido informações sobre onze capitais brasileiras em seu estudo, foram tratadas aqui apenas as informações relativas aos sistemas estaduais. Entendemos que será necessário um esforço

maior e provavelmente mais institucionalizado para construir um panorama sobre o que vem ocorrendo nos sistemas municipais.

Conclusão

A análise das formas de seleção e provimento dos cargos/funções de diretores escolares em vigor sugere modelos bastante diversificados utilizados pelos sistemas estaduais de ensino, com uma tendência recente de modelos híbridos de seleção que associam eleições diretas a práticas com o objetivo de formar/verificar a competência técnica dos candidatos.

Neste sentido, parece adequada a decisão do legislador de vincular a meta 19 do PNE a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade das escolas, sem, contudo, fixar as formas e os processos envolvidos, que se constituem em matéria mais apropriada para ser apreciada nas esferas subnacionais. Trata-se de respeitar a autonomia administrativa dos entes federados.

De forma análoga, parece acertada a ampliação do escopo das estratégias da meta 19 para tratar da organização, ampliação e formação de vários colegiados, bem como da participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos, planos de gestão e regimentos escolares, visto que a literatura aponta que processos de eleição direta de diretores implementados de forma isolada encontram dificuldades para transformar a cultura autoritária das escolas brasileiras.

Os espaços de construção da gestão democrática passam, no âmbito da escola, pelo fortalecimento de outros mecanismos de participação, como conselhos escolares e grêmios estudantis. Tais instâncias cumprem papel relevante nesse processo e merecem mais atenção dos gestores dos sistemas de ensino. Se na legislação atual a ideia de gestão democrática

volta-se para a construção de um ambiente participativo, essa participação deve ser entendida como um processo contínuo e não ocasional.

Há também relativo consenso de que o diretor tem papel decisivo na articulação e fortalecimento desse conjunto de mecanismos de participação que envolve profissionais da educação, conselheiros, pais, representantes e alunos. O sucesso da gestão democrática talvez se assente num triângulo, em que os vértices são legitimidade, participação e competência. Assim é compreensível que muitos sistemas de ensino busquem combinar a análise de competências técnicas – desejadas para a profissionalização da gestão escolar – com processos de consulta à comunidade escolar.

Finalmente, parece-nos que a meta de construir uma gestão efetivamente democrática da educação está também vinculada à execução do art. 8º do PNE II, que demanda a elaboração dos correspondentes planos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Referências

AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARRA, Fátima. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. In: XAVIER, Antônio Carlos da R.; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília: Ipea, 1994.

AZEVEDO, Fernando de et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, p.188-204, ago. 2006. Núm. especial. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 8, de 2010**. Estabelece normas para aplicação do

inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Aprovado em 5 de maio de 2010. Pendente de Homologação. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>>.

CARA, Daniel T. O papel dos grêmios estudantis na redução da violência: um breve relato da experiência do projeto Grêmio em Forma do Instituto Sou da Paz. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS, 2004, Brasília. **Anais...** Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.soudapaz.org.br/download/CHAVE_FINAL_w.pdf>.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília-DF. **Documento final**. Brasília: Conae, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-95.

LÜCK, Heloísa. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. São Paulo: Fund. Victor Civita, 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/selecao-capacitacao-diretores-relatorio-final.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

PARENTE, Marta Maria de A.; LÜCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão; n. 675).

PARO, Victor. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

O PNE 2011-2020: metas e estratégias. Brasília: Ministério da Educação, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/notas-tecnicas>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

SOUZA, Antônio L. L. Gestão democrática e eleição de diretor: do exercício da autonomia à realização do direito. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 199-209, 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/112>>. Acesso em: set. 2014.

Anexo I – Mudanças no texto do art. 9º e da meta 19 ao longo da tramitação do PNE 2014-2024

1. Na Câmara dos Deputados

| PL nº 8.035/2010 | Substitutivo I na CD | Substitutivo final apresentado pelo relator – após emendas ao Substitutivo I e destaques | Texto aprovado na CD na 1ª fase de tramitação |
|--|---|--|--|
| Art. 9º | | | |
| Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei. | Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei. | 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 em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei. | 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 um ano contado da publicação desta lei. |
| Meta 19 | | | |
| Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar. | Assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas e sistemas de ensino, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. | Assegurar condições, no prazo de 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. | Assegurar condições, no prazo de 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. |

Fonte: Sistema de consulta a proposições legislativas da Câmara dos Deputados.

2. No Senado Federal

| CAE | CCJ | CE | Texto final |
|---|--|--|--|
| Art. 9º | | | |
| Os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarão leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação no prazo de dois anos contados da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. | Os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarão leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. | Os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarão leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contados da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. | Os estados, o Distrito Federal e os municípios encaminharão ao poder legislativo competente projetos de leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. |

Meta 19

| | | | |
|--|--|--|---|
| Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades. | Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades. | Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades. | Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior públicas, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades. |
|--|--|--|---|

Fonte: Sistema de consulta a proposições legislativas do Senado Federal.

Anexo II – Legislação estadual sobre processos de seleção e provimento do cargo/função de diretor escolar

| UF | Legislação |
|----|---|
| AC | Lei nº 1.513, de 11/11/2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do estado do Acre e dá outras providências. |
| AL | Lei nº 6.628, de 21/10/2005, que institui novas regras para a gestão na rede pública estadual de ensino, como espaço de participação e construção coletiva, através de novas diretrizes quanto às eleições diretas para diretor e diretor adjunto das escolas de educação básica, e dá outras providências. |

| | |
|----|--|
| AP | Lei nº 1.503, de 9/7/2010, que dispõe sobre a regulamentação da gestão democrática escolar nas unidades escolares do sistema estadual de ensino. |
| BA | Decreto nº 13.202, de 19/8/2011, que regulamenta o art. 18 da Lei nº 8.261, de 29/5/2002, dispondo sobre os critérios e procedimentos do processo seletivo interno a ser realizado pela unidade escolar, requisito para o preenchimento dos cargos de diretor e vice-diretor das unidades escolares do estado da Bahia, e dá outras providências. |
| CE | Lei nº 13.513, de 19/7/2004, que dispõe sobre o processo de escolha e indicação para o cargo de provimento em comissão de diretor junto às escolas da rede pública estadual de ensino, e dá outras providências. |
| DF | Lei nº 4.751, de 7/2/2012, que dispõe sobre o sistema de ensino e a gestão democrática do sistema de ensino público do Distrito Federal. |
| GO | Lei nº 13.564, de 8/12/1999, que estabelece critérios para o processo de eleição de diretores dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual. |
| MT | Lei nº 7.040, de 1/10/1998, que regulamenta os dispositivos do art. 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, bem como o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal, que estabelecem gestão democrática do ensino público estadual, adotando o sistema seletivo para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e a criação dos conselhos deliberativos da comunidade escolar nas unidades de ensino. |
| MS | Lei nº 3.244, de 6/6/2006, que dispõe sobre a eleição de diretores, diretores-adjuntos e do colegiado escolar da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. |
| PA | Decreto nº 695, de 26/3/2013, que estabelece critérios para o exercício das funções de diretores e vice-diretores das escolas da rede estadual de ensino a serem adotados pela Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências. |
| PE | Decreto nº 38.103, de 25/4/2012, que regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais e dá outras providências. |
| PI | Decreto nº 14.607, de 14/10/2011, que regulamenta o artigo 119 da Lei Complementar nº 71, de 26/7/2006, disciplinando o processo de escolha de diretores das escolas da rede pública estadual de ensino no Piauí, e dá outras providências. |
| PR | Lei nº 14.231, de 26/11/2003, que define critérios de escolha, mediante consulta à comunidade escolar, para designação de diretores e diretores auxiliares da rede estadual de educação básica do Paraná. |
| RN | Lei Complementar nº 290, de 16/2/2005, que dispõe sobre a redemocratização da gestão escolar no âmbito da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências. |
| RS | Lei nº 10.576, de 14/11/1995, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências |