

A ELEIÇÃO DIRETA COMO ETAPA ÚNICA DE PROVIMENTO AO CARGO DE DIRETOR ESCOLAR: DOS IDEAIS NA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL ÀS IDEIAS PROCLAMADAS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020

Edson Maciel Peixoto – UFES

Agência Financiadora: CAPES

INTRODUÇÃO

A emergência pela adoção das eleições diretas como forma de provimento ao cargo de diretor escolar ocorre em meio ao processo de redemocratização do Estado brasileiro iniciado na década de 1980, combinado com as demandas de ruptura com as formas centralizadoras e concentradoras de poder exercidas pelos administradores de unidades escolares. A partir desse cenário, em alguns estados e municípios brasileiros optou-se pela implementação imediata dessa forma de provimento como um dos mecanismos de gestão democrática do ensino público.

No entanto, a sua extensão a todos os estabelecimentos de ensino público brasileiro não logrou êxito, uma vez que o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu ser inconstitucional qualquer lei que retirasse atribuições definidas constitucionalmente como privativas do executivo, como o caso de nomeação de cargos em comissão.

No confronto entre a demanda e a inconstitucionalidade, esse artigo objetiva apresentar e analisar a temática do provimento ao cargo de diretores das escolas públicas a partir dos movimentos, tanto dos partícipes da Conferência Nacional de Educação – CONAE/2010, quanto do Ministério da Educação e do poder legislativo federal – Câmara e Senado – na proposição do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Para tanto, opta pela pesquisa documental do Projeto de Lei nº 8.035/2010 apresentado pelo executivo federal, das Emendas dos deputados e senadores, do Substitutivo ao PL 8.035/2010 aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 16 de outubro de 2012 e do Documento Final da CONAE/2010.

O texto está dividido em cinco partes. Na primeira, são apresentados alguns aspectos basilares que envolvem a temática das eleições diretas de diretores escolares na educação brasileira. Na segunda parte, são apresentados e analisados os movimentos construtivos da proposta relativa

à temática das eleições diretas no decorrer da CONAE/2010. Na terceira parte, o foco foi direcionado para a Exposição de Motivos nº 033/2010 e para o Projeto de Lei nº 8.035/2010 apresentado pelo executivo federal, que trata do Plano Nacional de Educação do decênio 2011-2020. Na quarta parte, a pesquisa direcionou-se à tramitação do projeto no legislativo federal atentando para o tema presente no artigo 9º, na Meta 19 e na Estratégia 19.2, qual seja: o mecanismo de provimento ao cargo de diretor escolar. As conclusões reafirmam a necessidade de instituir o mecanismo de eleição direta para diretores escolares no Plano Nacional de Educação 2011-2020 como meta a ser atingida por todos os entes federados e seus sistemas de ensino. No mesmo sentido, ao apontar como imperiosa a legislação de uma Emenda Constitucional que derrube a tese do vício de inconstitucionalidade apontada pelo Supremo Tribunal Federal, oferece uma proposta de redação para a citada Emenda.

A EMERGÊNCIA DA DEMANDA POR ELEIÇÕES DIRETAS DE DIRETORES ESCOLARES

A instituição de eleições diretas, por meio do processo de sufrágio da comunidade escolar, constitui-se como uma das formas de provimento ao cargo de diretor escolar. Não é a única, mas parece ser a que mais tem possibilidade de concorrer para a construção do princípio constitucional da “gestão democrática do ensino público”. Isso se deve, em grande parte, à conexão que é feita entre o processo eleitoral e a democracia.

Democracia que Bovero (2002, p. 17) nos ajuda a compreender ao defini-la, como “o poder (*krátos*) de tomar decisões coletivas, ou seja, decisões vinculativas para todos os cidadãos como membros do *demos*, mediante (a soma de) livres escolhas individuais”.

Portanto, a possibilidade de exercer a liberdade de escolha daquele que tomará decisões que incidirão sobre todos os membros de determinada comunidade escolar passa a fazer parte das idealizações do movimento de redemocratização do Estado brasileiro.

Materializado com as eleições dos executivos estaduais em 1982 – após 17 anos de indicações políticas – esse movimento acaba por levar ao poder governadores de partidos opositores ao regime militar. Vinculados aos movimentos de resistência à centralização e concentração do poder, alguns desses governadores trilham pelo caminho da participação da comunidade

escolar na escolha de seus dirigentes. Desta forma, altera-se, em alguns estados, o meio de provimento ao cargo de diretores das escolas públicas, passando de indicações – muitas vezes realizadas ou por Secretários Estaduais de Educação ou por Partidos Políticos – para eleição direta.

Os métodos centralizadores da administração, o papel exercido pelos diretores de escola e os processos de indicação política de pessoas não identificadas com a unidade escolar certamente exerceram importante influência na organização em torno da ideia das eleições como processo de indicação de dirigentes (MENDONÇA, 2000, p. 173)

O que o autor parece indicar é que são exatamente os pontos fortes dos regimes autoritários – desigualdade de oportunidades, centralização e concentração de poder – que incitam sua ruptura e se proclama, na escola, um movimento dialético, a partir da instituição de elementos que sugerem igualdade, descentralização, participação e autonomia, ou seja, mecanismos de gestão democrática do ensino.

Diante desse contexto, o provimento ao cargo de diretor pela via da eleição direta com participação da comunidade escolar tornou-se a principal bandeira de luta pela democratização da gestão das escolas. Demanda essa que culminou com a instituição da “gestão democrática do ensino público” como princípio constitucional.

Constituía-se, assim, uma possibilidade de incremento da participação do cidadão nas decisões políticas da sociedade brasileira, a partir da ampliação dos espaços democráticos no campo educacional.

São alargamentos de espaços democráticos como esses que constroem, na visão de Bobbio (2000, p. 40), uma sociedade mais democrática. Afirmo o autor que

[...] quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito.

Construída após a conquista do sufrágio universal, essa ideia sinaliza que a expansão desses espaços pode ser reveladora da capacidade institucional dos entes federados em desenvolver a democracia a partir de novos *loci* de participação da comunidade nas decisões que lhe afetam direta ou indiretamente.

Assim, essas demandas por espaços de participação coletiva, combinadas com o clima de expansão da democracia, agregaram ainda mais sentido à prevalência da luta em torno dos mecanismos de escolha de diretores sobre outros mecanismos da gestão democrática. Esses movimentos traduziram-se, na prática, em demandas aos governantes e prefeitos que fizeram constar, inclusive, em seus planos de governo, a previsão de adoção da eleição direta como forma de provimento ao cargo de diretores de escolas públicas.

Sob o contexto dessa atmosfera propícia, assistimos a vários entes federados adotarem tal configuração, resultando em sua primazia frente a outras formas de provimento, como nos relata Mendonça (2000, p. 176) a partir de pesquisa realizada com dados dos anos de 1996 e 1998.

Considerando a totalidade dos cinquenta e três entes federativos [à época da pesquisa, 26 estados, 1 Distrito Federal e 26 municípios das capitais], é possível observar que predomina a eleição como modalidade de provimento do cargo de diretor escolar.

Se esse movimento apontava para a universalização da eleição direta, outro dialeticamente tomava sentido oposto, buscando manter sob o poder estrito do executivo a livre nomeação de diretores escolares. Governadores (de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná, em 1991 e do Amazonas, em 1993), procuradores gerais da República (Minas Gerais, em 1991), partidos políticos (Partido Social Cristão do Rio de Janeiro, em 2003) acionaram a justiça para revogarem leis que previam a adoção de eleições diretas para diretores de escolas públicas.

Em todos esses casos, o STF deliberou pela admissão de inconstitucionalidade, como no caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.997, impetrada pelo PSC do Rio de Janeiro. Nessa, o Ministro Relator César Peluzo, em decisão final tomada em plenário, em 12 de agosto de 2009, alegou ser “inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar” (BRASIL, 2009a, p. 119).

Diante dessa decisão do STF emerge a necessidade de mobilização no sentido de, aproveitando o processo de construção do Estado brasileiro democrático de direito, promover o que Saviani (2008, p. 269) denomina de

estratégia de resistência ativa [que] implica pelo menos duas condições: a primeira não apenas individualmente, mas através de organizações coletivas, galvanizando fortemente aqueles que são, de algum modo, atingidos pelas medidas anunciadas; a segunda diz respeito ao conteúdo, envolvendo, portanto, a formulação de alternativas às medidas propostas, sem o que será difícil conseguir a mobilização.

É nesse movimento de “resistência ativa” que se desenvolve as próximas partes deste artigo, buscando apontar, tanto os momentos de mobilização coletiva em torno da adoção das eleições diretas como forma unívoca de provimento ao cargo de diretores de escolas mantidas pelo poder público, quanto as propostas de formulação de alternativas à decisão do STF.

A MOBILIZAÇÃO EM TORNO DA ADOÇÃO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NA CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE/2010)

A Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE/2010), convocada pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva e organizada em três etapas: municipais ou intermunicipais; distrital e estaduais e nacional, apontou no sentido de se constituir como um espaço democrático e qualificado para as discussões e proposições de estratégias para o desenvolvimento da educação brasileira, respeitando a autonomia dos entes federados.

Na esteira de se constituir como um movimento de galvanização dos cidadãos brasileiros interessados na temática educacional, a CONAE/2010, na visão de Abicalil (2010, p. 76)

[...] constitui uma nova oportunidade de avaliação e de formulação das políticas públicas de educação básica e superior, nas suas modalidades, com a diversidade e a complexidade histórica e cultural dos itinerários percorridos até sua conformação atual. Movimento social, gestores públicos, estudantes, profissionais, representantes dos poderes da República, formuladores da crítica acadêmica e científica, somos convocados à discussão da educação brasileira em torno do tema central: *“Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”* (grifo do autor).

Essa percepção do autor parece refletir com igual intensidade a imagem que cada representante do coletivo de interessados na temática educacional esperava ver, qual seja: a

CONAE/2010 como um espaço democrático de discussões e proposições de políticas educacionais, no qual os sujeitos partícipes – representantes dos mais diversos segmentos vinculados à educação – vislumbraram ser audíveis e visíveis, ou seja, imaginaram que as proposições ali apresentadas seriam levadas a cabo.

A Etapa nacional, realizada em Brasília-DF entre os dias 28 de março e 01 de abril de 2010, sob o tema “construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação” foi precedida por Conferências municipais ou intermunicipais, do Distrito Federal e estaduais. Essas tiveram dois focos: o estudo, discussão, proposição e deliberação das propostas constantes no “Documento-Referência CONAE/2010”; e a escolha de delegados para participarem como representantes dos diversos segmentos educacionais, nas etapas procedentes. Assim, foram credenciados para participarem da etapa final, 2.416 delegados representantes de todas as unidades da federação.

A estruturação das discussões separou os temas em seis eixos: I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; **II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação**; III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV - Formação e Valorização dos/das Trabalhadores/as em Educação; V - Financiamento da Educação e Controle Social e VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Para esse artigo, as análises e reflexões recaem sobre o Eixo II: “qualidade da educação, gestão democrática e avaliação”, tendo como pressuposto que os eixos são interligados e interdependentes e que a separação foi apenas uma forma de organização e não um *modus operandi* forjado por uma divisão que almeja a fragmentação da análise e da mobilização.

No mesmo sentido, reforçamos a ideia de que ao focar apenas um dos mecanismos da gestão democrática – a eleição direta para diretores escolares – não foi perdido o princípio constitucional da “gestão democrática do ensino público” como um todo, que não se constitui pela soma dos mecanismos, mas pela singularidade da democratização da gestão escolar. Lembrando o que já foi exposto, a justificativa pela abordagem do mecanismo da eleição direta ocorre em função de ter sido, e ainda o é, uma importante bandeira que se ergue na luta pela regulamentação do citado princípio constitucional.

Assim, examinando o “Documento-Referência da CONAE/2010” foi possível identificar que a temática da implementação do mecanismo de eleição direta para diretores escolares, pensada pelos organizadores da Conferência, proclamava

[...] a necessidade de: [...] instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores, e reitores, por exemplo –, para todas as instituições educativas e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. (BRASIL, 2009b, p. 28)

No documento final, resultante das deliberações tomadas pelo conjunto das conferências realizadas pelos municípios, Distrito Federal e estados, afirma-se

[...] a necessidade de: [...] instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, por exemplo –, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação básica, preservando as orientações comuns do Sistema Nacional de Educação a ser configurado, a garantia e o reconhecimento do direito às formas alternativas de gestão, de acordo com as necessidades de grupos culturais e sociais específicos - do campo, indígenas, de quilombolas - e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade, dentre outros (BRASIL, 2010b, p. 44-45).

Analisando ambas diretrizes percebemos que houve no decorrer do processo da CONAE/2010, desde a apresentação do “Documento-Referência” até o “Documento final”, a indicação da necessidade de se regulamentar o artigo 206 da CF/88, materializando o princípio de gestão democrática e expandindo-o, via ação legiferante, ao setor privado de educação e ao sistema de ensino.

Destaca-se da proposta, a ideia de instituírem-se leis para garantir eleições diretas para diretores das escolas públicas de educação básica. Essa indicação erigida durante os debates finais do Eixo II, na Conferência, em Brasília-DF, proclama o entendimento da lei como instrumento de força, de poder e de coerção, ou seja, meio capaz de garantir a implementação de políticas que abranjam todos os integrantes dos respectivos sistemas de ensino. Transportando para o foco do artigo, o mote dessa deliberação parece ter sido o da necessidade de legiferar para assegurar a realização das eleições diretas como etapa única do provimento ao cargo de diretor escolar em todas as instituições educativas.

Na perspectiva de analisar as movimentações dessa diretriz aprovada e constante do “Documento Final” da CONAE/2010, que apontou a necessidade de instituição do mecanismo de eleição direta para diretores escolares pela via da Lei, serão apresentados, na sequência desse artigo, o tratamento dado pelo executivo e legislativo federal a essa demanda dos conferencistas.

A INSTITUIÇÃO DE ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES: DA DELIBERAÇÃO DA CONAE/2010 AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2011-2020)

Na Exposição de Motivos nº EM nº 033, de 03 de novembro de 2010, dirigida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encaminhamento do Projeto de Lei (PL) 8035/2010, que trata do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, afirma que

[...] as conferências municipais, intermunicipais, estaduais, distrital e as nacionais de educação devem ser consideradas como espaços de participação da sociedade na construção de novos marcos para as políticas educacionais e, nesse sentido, sejam compreendidas como loci constitutivos e constituintes do processo de discussão, elaboração e aprovação do PNE (BRASIL, 2010c, p. 28-29).

Diante desse anúncio, direcionamos o foco da pesquisa para os documentos supramencionados, na busca pela diretriz deliberada pela CONAE/2010, indicativa da necessidade de se instituir eleições diretas para diretores das escolas públicas da educação básica, como um dos mecanismos do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

No primeiro documento – Exposição de Motivos EM 033/2010 – a referência à forma de provimento ao cargo de diretor escolar é destacada na análise do conjunto das metas 15, 16, 17, 18 e 19 anunciadas como relacionadas à valorização e formação dos profissionais da educação. Salientou-se que “a previsão para [...] a garantia, por lei específica, que a nomeação comissionada de diretores de escola deverá estar vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como à participação popular” (BRASIL, 2010c, p. 33). Apregoa-se, ainda, como inovação legislativa a previsão de “que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação” (p. 34).

Essas proclamações, aliás, são reforçadas pela redação do Projeto de Lei – original do executivo – nº 8.035/2010, como podemos observar na proposição inicial da redação do artigo 9º e da meta 19 e suas estratégias:

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.

[...]

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.

Estratégias:

19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares.

19.2) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares (BRASIL, 2010a)

Percebemos que, apesar daquele anúncio ministerial de que o PNE 2011-2020 se constituiu a partir das diretrizes e deliberações da CONAE/2010, ao analisarmos o PL 8035/2010, em sua versão original, apresentado pelo governo federal, não identificamos norma, meta ou estratégia que contemplasse aquelas diretrizes aprovadas na Conferência. Essa diferença abissal entre a proposta constante do “Documento final CONAE/2010” e a do PNE 2011-2020 coloca até mesmo em risco futuras conferências ou chamamentos do executivo para discussão e apresentação de propostas de políticas educacionais.

A meta 19 e suas estratégias chegam a ser uma afronta às demandas por eleição direta para diretores escolares apresentada na CONAE/2010. A inserção da participação da comunidade escolar num conjunto de critérios técnicos desloca o mote da eleição direta como forma única de provimento ao cargo de diretor escolar, para a adoção de uma forma mista (mérito, desempenho e participação da comunidade escolar). Além desse deslocamento, a não tradução de como será materializada esta forma mista de provimento ao cargo de diretor escolar abre brechas para interpretações e ações das mais diversas ordens.

Alguns entes federados podem analisar que as eleições diretas contemplam todos os fundamentos dessa tríade, entendendo, por exemplo, o mérito como superioridade das propostas apresentadas à comunidade escolar; o desempenho como o poder de convencimento baseado no carisma e na liderança e a participação da comunidade escolar como o momento do sufrágio. Outros, na contramão dessa forma, podem entender, por exemplo, que o mérito precisa ser aferido por prova de conhecimentos gerenciais; que o desempenho depende dos resultados de um processo de avaliação instituído pelo sistema de ensino; e que a participação da comunidade escolar materializa-se na escolha do diretor pelo Conselho de Escola dentre uma lista elaborada com base nas pontuações do mérito e do desempenho.

Ainda na fase das interpretações, ao aliarmos a meta 19 com a estratégia 19.2, já citadas, poderemos ter uma “inovação”, a partir da implementação do processo de provimento ao cargo de diretor escolar em duas fases: 1ª) aferição do mérito e do desempenho por prova nacional – inclusive com o estabelecendo de um ponto de corte para a fase seguinte; 2ª) participação da comunidade escolar, deixando livre aos sistemas de ensino a forma dessa participação – sufrágio direto da comunidade escolar ou representativo pelo Conselho de Escola.

Essa diversidade de possibilidades e de entendimentos mantém o *status quo* no qual a gestão democrática do ensino público está instituída desde a CF/88: previsão legal, mas aguardando regulamentação de seus mecanismos até este abril de 2013. Assim, mantém-se a prática adotada pelos entes federados e sistemas de ensino de procederem de acordo com os seus interesses, seus vínculos e as pressões exercidas sobre seus mandatos.

Diante do exposto, parece que este momento de construção do PNE 2011-2020 constitui-se como fundamental para mobilização em torno da adoção da eleição direta como forma única de provimento ao cargo de diretor escolar, uma vez que novos espaços de discussão são abertos pelo Poder Legislativo Federal.

Esse movimento pode assumir duas linhas de argumentação: por um lado, a necessidade de se respeitar a deliberação ocorrida na CONAE/2010 – Conferência convocada pelo Estado brasileiro com o objetivo de subsidiar, a partir de diretrizes, a construção do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e por outro lado, a especificidade de uma eleição de diretor de escola que

[...] faz parte de um processo educativo [...] e a lição é a da democracia na escola, que pretende pensar, fazer e ensinar a prática da democracia, com alunos, professores, funcionários, pais de alunos e lideranças comunitárias. [...] Nosso compromisso é com a construção de uma sociedade de homens livres, uma sociedade democrática. Então, além de ensinar português, ciências, história, matemática, geografia, etc. etc., nós teríamos que aprender e ministrar outra lição: a democracia. Esta lição não vale só no discurso. É necessária a prática, e a prática é o processo eletivo. Por isso me parece que, mais importante que esse voto, é o processo que é desencadeado numa escola quando ela se prepara para eleger o seu diretor. Esse processo é o que é, realmente, mais importante. Por quê? Porque eu acho que é na discussão que emergirão as grandes questões educacionais. [...] Por exemplo: discutir a escola que nós temos e qual a escola que pretendemos construir (GÓES, 1992, p. 89-90).

O autor parece anunciar que o ponto fulcral do processo democrático que ocorre dentro da escola não é o ato de votar, de eleger, mas a apresentação das demandas, os debates em torno dos projetos propostos, ou seja, o pensar a escola com os sentidos de muitos, quiçá de todos.

Diante desse contexto, mérito, desempenho e participação da comunidade escolar precisam estar alinhados com o processo educativo e não a instrumentos avaliativos frios e deslocados do ambiente acadêmico do fazer escolar.

Vejamos, pois, como pensam e agem nossos representantes do legislativo federal – Câmara e Senado – quanto a essa proposta da forma mista de provimento ao cargo de diretor escolar apresentada pelo executivo federal.

O LEGISLATIVO FEDERAL EM AÇÃO

O Projeto de Lei nº 8.035/2010 apresentado na Câmara dos Deputados no dia 20 de dezembro de 2010 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 16 de outubro de 2012 e remetido ao Senado Federal em 25 de outubro de 2012. No interstício desses 22 meses de tramitação na Câmara, foram apresentadas, conforme relatório da Comissão Especial, 2.906 emendas ao texto do Projeto de Lei. Dessas, segundo o mesmo documento, 13 se referiam ao artigo 9º e 74 à meta 19 e suas estratégias (BRASIL, 2011).

Em relação ao artigo 9º, todas as emendas foram rejeitadas pelo relator da Comissão Especial, deputado Angelo Vanhoni (PT/PR).

Sob a alegação de que as temáticas referiam-se à outra meta, tanto as emendas dos deputados Ivan Valente (PSOL/SP), Chico Alencar (PSOL/RJ) e Jean Wyllys (PSOL/RJ), quanto a apresentada pela deputada Fátima Bezerra (PT/RN) ao artigo 9º foram rejeitadas. O relator, optando pela manutenção da redação original, descartou outra proposição da deputada Fátima Bezerra, que buscava garantir a constituição paritária dos Conselhos de Educação entre os representantes do governo e da sociedade civil. Outra rejeição do relator ocorreu sobre a emenda do deputado Izalci (PSDB/DF) que propôs a supressão do artigo 9º. As demais (09) emendas apresentadas individualmente pelos deputados Luciana Santos (PCdoB/PE), Chico Lopes (PCdoB/CE), Artur Bruno (PT/CE), Jô Moraes (PCdoB/MG), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Waldenor Pereira (PT/BA), Assis Melo (PCdoB/RS), Fátima Bezerra (PT/RN) e Alice Portugal (PCdoB/BA) foram rejeitadas sob a alegação da manutenção da redação original. Esse posicionamento do relator foi de encontro à pretensão dos deputados de resgatar, com essas emendas, as deliberações da CONAE/2010, valorizando esse importante espaço de debate coletivo.

Na sequência, contrariando suas próprias justificações pela preferência da redação original do artigo 9º do PL nº 8.035/2010, bem como as propostas apresentadas no documento final da CONAE/2010, o relator, deputado Angelo Vanhoni (PT/PR), propõe PL substitutivo especificando a gestão democrática como objeto apenas da educação pública.

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 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2012b, p. 6 grifos nossos).

Essa ação do relator rompe, portanto, com a ideia expressa e aprovada na CONAE/2010, de se instituir mecanismos de gestão democrática também na rede de escolas privadas.

Em relação à Meta 19, a proposta do executivo consistia em “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” (BRASIL, 2010a). No processo de tramitação na Câmara dos deputados foram apresentadas a essa meta 16 emendas que se referem a 9 propostas diferentes. Destaque para as emendas dos deputados Ivan Valente (PSOL/SP);

Emiliano José (PT/BA), Waldenor Pereira (PT/BA), Marina Santanna (PT/GO); Francisco Praciano (PT/AM), Fátima Bezerra (PT/RN); Newton Lima (PT/SP); Luiz Couto (PT/PB) e Cláudio Puty (PT/PA). No conjunto das 6 diferentes propostas apresentadas por esses 9 parlamentares tenta-se assegurar mandatos eletivos para os dirigentes escolares com a participação da comunidade escolar por meio do voto livre e direto. Essa proposta vai ao encontro, portanto, das deliberações da CONAE/2010. Na contramão desse objetivo, propostas como da manutenção da redação do executivo e das práticas de concurso público (Stepan Nercessian – PPS/RJ); da adoção de mecanismos de indicação e prova de certificação de mérito e desempenho (Rogério Marinho – PSDB/RN e Nelson Marchezan Junior – PSDB/RS); de concurso público (Gabriel Chalita – PMDB/SP) são apresentadas e também rejeitadas pelo relator da Comissão Especial, deputado Angelo Vanhoni (PT/PR).

O resultado dessa dinâmica realizada pelo relator culminou com a redação final da Meta 19, aprovada na CCJC da Câmara dos Deputados, que prevê

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2012b, p. 51).

Essa proposta, além de não contemplar as deliberações da CONAE/2010 e as emendas parlamentares, acaba por desfigurar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público ao caracterizá-lo unicamente sob o mecanismo da escolha do dirigente escolar e vinculando-o à forma mista constituída de mérito, desempenho e consulta pública à comunidade escolar.

No que se refere à Estratégia 19.2, a proposta originada no executivo intencionava “Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares” (BRASIL, 2010a). Durante o período de discussão na Câmara dos deputados foram apresentadas a essa Estratégia, emendas de 13 parlamentares, sendo 11 indicando a supressão da estratégia (Deputados Ivan Valente – PSOL/SP, Chico Lopes – PCdoB/CE, Osmar Serraglio – PMDB/PR, Artur Bruno – PT/CE, Emiliano José – PT/BA, Reinaldo Azambuja – PSDB/MS, Francisco Praciano – PT/AM, Waldenor Pereira – PT/BA, Paulo Rubem Santiago – PDT/PE, Fátima Bezerra – PT/RN e Alice Portugal – PCdoB/BA); e duas propondo redação substitutiva à estratégia com vista ao

resgate de uma das deliberações da CONAE/2010. Essas emendas aduzidas pelos deputados Fátima Bezerra – PT/RN e Newton Lima – PT/SP propunham

Implementar a eleição direta para diretores/as (ou gestores/as) das escolas federais, estaduais, distrital e municipais da educação básica, preservando as orientações comuns do Sistema Nacional de Educação a ser configurado em regime de colaboração, além da garantia ao reconhecimento do direito às formas alternativas de gestão, de modo a promover a participação social ampla na gestão democrática escolar, respeitando as necessidades e os costumes de grupos culturais e sociais específicos – tais como cidadãos do campo e membros de populações tradicionais, como indígenas e quilombolas – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade (BEZERRA, 2011, p.1; LIMA, 2011, p.1).

O relator da Comissão Especial rejeita essas emendas e aprova aquelas relativas à supressão da estratégia 19.2. No entanto, arditosamente, ao apresentar o substitutivo, adita uma nova estratégia – 19.8 – com a redação da que fora “suprimida” (BRASIL, 2012a). Verifica-se, portanto, que o relator apenas alterou a numeração e ao manter a estratégia comprova a intenção do Palácio do Planalto em adotá-la como ação principal para o provimento ao cargo de diretores escolares. Essa manobra põe em xeque, tanto as conferências e demais espaços de discussão e participação da população, quanto o poder legislativo, que se sentiu contemplado com a aprovação da supressão da estratégia 19.2, mas que parece não ter se atentado para o ato da adição de uma nova estratégia – a última – retomando sua intencionalidade.

Portanto, a redação final do Projeto de Lei nº 8.035/2010 aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sob o tema da implementação da eleição direta para diretores escolares não apresentou nenhuma ruptura com a proposta do executivo federal, pois as emendas propostas que contemplavam essa forma de provimento não lograram ser aprovadas. Sendo assim, esse tema não foi contemplado na redação final da Câmara que seguiu para o Senado Federal em 25 de outubro de 2012.

No Senado, o PL 8.035/2010 foi renumerado para PLC 103/2012 e apresenta até a data de 10 de abril de 2013, 80 emendas. Destas, as que se referem ao tema desse trabalho contam em 3, sendo uma ao artigo 9º (Senador José Pimentel – PT/CE) e duas à Meta 19 (Senadores José Pimentel – PT/CE e Randolfe Rodrigues – PSOL/AP). No entanto, nenhuma delas resgata a proposta da CONAE/2010 e muito menos incorpora a ideia de Góes (1992) da especificidade de uma eleição de diretor de escola.

A expectativa se concentra na “estratégia de resistência ativa” que pode ocorrer na continuidade do processo de tramitação do PNE 2011-2020 no Senado Federal. É nesse momento de reflexão final, e também de ativismo, que apresentamos a conclusão desse artigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS ÀS MEDIDAS PROPOSTAS

Um dos principais aspectos impeditivos da expansão da adoção do mecanismo de eleição direta para o provimento do cargo de diretores escolares concentrou-se no vício de inconstitucionalidade, imputada pelo Supremo Tribunal Federal, sobre legislações que estabelecessem eleições diretas como forma de provimento a cargos em comissão.

Neste sentido, é imperioso que se rompa com essa lógica exercendo “estratégia de resistência ativa”, a partir da redação de uma Emenda Constitucional que altere os incisos II do artigo 37 e alínea “c” do inciso II do artigo 61, ambos da Constituição Federal de 1988, que passaria a ter as seguintes redações:

Art. 37

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, exceto os cargos de diretores escolares que serão ocupados a partir de eleições diretas, por sufrágio de todos os membros da comunidade escolar.

[...]

Art. 61

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, exceto os cargos de diretores escolares que serão ocupados a partir de eleições diretas, por sufrágio de todos os membros da comunidade escolar, estabilidade e aposentadoria.

[...]

Resolvida essa situação de inconstitucionalidade, as modificações propostas implicam, também, na garantia de que nenhum ente federado poderá instituir mecanismo que difira da adoção de eleições diretas, com a participação da comunidade escolar, para o provimento ao cargo de diretores escolares.

Neste sentido, parece ser fundamental reafirmar, na redação final do PL 8.035/2010, a necessidade de instituição da eleição direta para diretor escolar em todos os sistemas de ensino para construir uma atmosfera favorável na apresentação, debate, votação e implementação da emenda constitucional proposta nesse artigo.

Dessa forma, privilegia-se e reconhece, tanto a CONAE/2010 como espaço efetivo de proposição e deliberação coletiva das políticas educacionais, quanto o poder indutor das metas de um Plano Nacional de Educação que se quer instituir na corrente de uma política de Estado.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**. Texto disponibilizado em 29 mar. 2010. In: Câmara dos Deputados – e-democracia. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/web/estatuto-da-juventude/noticias/-/blogs/opinioao-construindo-o-sistema-nacional-articulado-de-educacao-1>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

BEZERRA, Fátima. **Emenda nº 2.001, de 25 de maio de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=884227&filename=EMC+2001/2011+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010>. Acesso em: 06 abr. 2013.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inconstitucionalidade. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. ADI nº 2.997. Partido Social Cristão – PSC e Governador do Estado do Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Educação do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 12 ago. 2009a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=609250>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Documento-Referência CONAE/2010**. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/doc_base_conae_revisado2_sl.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035**. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2010/msg701-101215.htm>. Acesso em: 04 abr. 2013.

_____. _____. **Documento Final CONAE/2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. _____. **Exposição de Motivos EM nº 033, de 03 de novembro de 2010**. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm>. Acesso em: 08 abr. 2013

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – Projeto de lei nº 8.035. **Relatório Deputado Relator Ângelo Vanhoni**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947081&filename=SBT+1+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010>. Acesso em: 06 abr. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – Projeto de lei nº 8.035. **Parecer Reformulado pelo Deputado Relator Ângelo Vanhoni**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=128EC4D0FE40B12213D0EFBC84DE5E69.node2?codteor=1012111&filename=Parecer-PL803510-26-06-2012>. Acesso em: 06 abr. 2013.

_____. _____. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Redação final – Projeto de Lei nº 8.035-B de 2010**. Brasília, 2012b. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1033265&filenome=Tramitacao-PL+8035/2010>. Acesso em: 06 abr. 2013.

GÓES, Moacyr de. A função social do diretor de escola pública, eleito pelo voto direto. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 8, n.1, p. 85-100, jan/jun 1992.

LIMA, Newton. **Emenda nº 2.485, de 25 de maio de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=885749&filename=EMC+2485/2011+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010>. Acesso em: 06 abr. 2013.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra e o Jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas. 12. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.