

PROJETO DE LEI Nº , DE 2010
(Do Sr. Vitor Penido)

Dispõe sobre diretrizes para a seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º No processo de seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio, os sistemas de ensino observarão as seguintes diretrizes:

I – os diretores das escolas públicas com oferta dos níveis fundamental e/ou médio deverão ser selecionados e indicados entre titulares de cargo efetivo na carreira do magistério público, previamente aprovados em exame de certificação em gestão escolar, realizado pelo respectivo órgão dirigente da educação;

II – a certificação resultante da aprovação no exame referido no inciso anterior terá validade temporária, a ser definida pelo órgão dirigente da educação, podendo ser renovada pela prestação reiterada do mesmo exame;

III – o órgão dirigente da educação ficará responsabilizado a oferecer, diretamente ou em parceria com outras instituições públicas ou privadas, aos titulares de cargo efetivo na carreira do magistério público, que pretenderem assumir a direção escolar, cursos ou programas de formação em gestão escolar com duração mínima de 300 (trezentas) horas;

IV – o titular de cargo efetivo na carreira do magistério público, que pretender assumir a direção de escola, poderá prestar o exame de certificação em gestão escolar sem ter frequentado curso ou programa de formação em gestão escolar, ou ser formado em curso superior de pedagogia com habilitação em administração escolar;

V – quando houver necessidade de indicação de diretor para escola de sua rede pública de ensino, o respectivo órgão dirigente da educação publicará edital com prazo para inscrição de candidatos entre os titulares de cargo efetivo na carreira do magistério público devidamente certificados, que apresentarão plano de trabalho ao conselho escolar da respectiva unidade de ensino;

VI – o conselho escolar da escola pública básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio procederá ao processo de seleção por meio de análise de currículos e entrevistas e encaminhará, ao respectivo órgão dirigente da educação, lista tríplice na qual será indicado o diretor da escola.

Art. 2º O diretor de escola pública básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio selecionado e indicado, conforme o disposto no artigo anterior, formalizará anualmente, em conjunto com o conselho escolar, acordo de resultados com o respectivo órgão dirigente da educação.

§ 1º O acordo de resultados previsto no *caput* deste artigo será firmado com base nas metas fixadas para cada unidade escolar pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, calculado pelo Ministério da Educação, ou índice semelhante definido pelo respectivo órgão dirigente da educação.

§ 2º A avaliação da gestão escolar levará em consideração o atingimento das metas pactuadas no acordo de resultados previsto no parágrafo anterior e a avaliação da comunidade, auferida pela opinião dos pais, coletada por meio de questionários amostrais.

§ 3º O não atingimento das metas previstas no acordo de resultados por mais de um ano letivo consecutivo poderá ensejar processo de substituição do diretor da escola pública de educação básica com oferta de

ensino fundamental e/ou médio, dando início a novo processo de seleção e indicação de diretor de escola.

Art. 3º O respectivo órgão dirigente da educação regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação, inclusive o que se refere ao processo de formalização do acordo de resultados com as escolas públicas de educação básica com oferta de ensino fundamental e/ou médio de sua jurisdição, incluindo compromissos mútuos, e as condições a serem verificadas para a substituição do diretor de escola.

Art. 4º Esta Lei entra em vigência na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Há consenso entre pensadores e gestores da educação básica pública no Brasil de que um dos principais desafios, senão o principal, a ser enfrentado nos próximos anos é o da qualidade do ensino oferecido aos estudantes brasileiros em todo o País.

Com certeza, a busca *da educação de qualidade para todos* implica uma série de iniciativas do poder público, a começar pela aplicação de recursos financeiros em volume suficiente, qualificação da gestão educacional e valorização do magistério, incluindo boa formação inicial e continuada, remuneração e carreira estimulantes e condições de trabalho adequadas.

Entretanto, os sistemas de ensino de outros países que vem se destacando pela qualidade da sua educação escolar, como a Finlândia, e por reformas educacionais de porte, como a Grã-Bretanha e a cidade de Nova York nos Estados Unidos, para citar apenas alguns exemplos, apontam invariavelmente no sentido da construção da autonomia da escola e dos seus diretores. Ao mesmo tempo, essa nova realidade impõe a qualificação da gestão escolar e a prestação de contas dos resultados educacionais pelos gestores públicos à sociedade.

Na Finlândia, há especial atenção ao processo de

formação e recrutamento dos professores, e dos diretores das escolas públicas, mantidas e geridas pelas municipalidades, e concede-se grau elevado de autonomia às escolas, seus diretores, e aos professores.

Inspirada na bem-sucedida reforma da Grã-Bretanha das décadas de 1980 e 1990, e com assessoria britânica, a reforma educacional da cidade de Nova York, implementada pelo Prefeito Michael Bloomberg a partir do ano de 2002, tem como uma de suas ênfases a autonomia dos diretores de escola e, em contrapartida, o seu compromisso com a qualidade da educação oferecida à população da cidade.

Em primeiro lugar, como estratégia para recrutar novos diretores entre professores com pouca experiência de gestão escolar, foi criada a Academia de Liderança que, com apoio financeiro do setor privado, tem a incumbência da formação de diretores para as escolas públicas municipais, formando cerca de 60 diretores por ano para uma rede com 1.400 unidades escolares.

Os diretores das escolas de Nova York têm autonomia para contratar seus professores, entre os que foram aprovados no exame de certificação realizado pelo governo do Estado de Nova York, recebem os recursos financeiros para manter suas escolas e têm liberdade para tomar as decisões relativas ao orçamento, escolher serviços de apoio para melhorar a aprendizagem de seus alunos e desenvolver seu programa de ensino.

Em contrapartida, as escolas – vale dizer, seus diretores e professores – são avaliadas com base no desempenho dos alunos em testes-padrão do rendimento escolar, aplicados pelo governo. São avaliações externas da aprendizagem como as realizadas no Brasil pelo Ministério da Educação – o SAEB e a Prova Brasil – e por inúmeras Secretarias Estaduais de Educação.

A diferença é que, na cidade de Nova York, com base nos dados dessas avaliações foi instituído um sistema de consequências objetivas para diretores e professores. Aqueles que trabalham em escolas que demonstrarem progressos no desempenho de seus alunos serão recompensados, inclusive com ganhos salariais. Ao contrário, escolas cronicamente deficientes podem ser fechadas e seus diretores, removidos.

Em nosso País, o primeiro obstáculo à qualificação da

educação é a falta de preparo dos diretores de escola para a gestão escolar. Em geral, professores assumem a tarefa da direção de escola, seja por indicação do poder executivo seja por eleição da comunidade escolar, sem os conhecimentos necessários e adequados aos imensos desafios administrativos que vão enfrentar. Sem falar do apoio institucional que, na maioria das situações, lhes faltará para lidar com a questão da segurança das escolas públicas brasileiras, com o absenteísmo das equipes escolares e a má qualidade do ensino público.

Ainda mais que, no Brasil, os diretores de escola não contam com a autonomia para escolher suas equipes de professores, na maioria das vezes tendo que trabalhar com os professores que as secretarias lhes enviem, muito mais por critérios funcionais e corporativos, como a escolha da escola pelo próprio professor em função do tempo de serviço, do que por razões pedagógicas, como o encaminhamento dos professores às escolas pela adequação à proposta pedagógica da unidade escolar e/ou o atendimento das escolas com alunos com menor desempenho por melhores professores.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) não dispõe diretamente sobre os diretores das escolas públicas. Ao tratar da formação dos profissionais da educação, a LDB dispõe sobre a formação dos profissionais da educação para o desempenho das chamadas funções de magistério de apoio ou suporte pedagógico direto à docência, a saber: administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica. Segundo o art. 64 da LDB, essa formação *será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.*

Entretanto, a direção das unidades escolares não tem sido desempenhada por pessoal formado em administração escolar, até mesmo porque não existiria número suficiente para preenchimento de todas as posições de direção de escola.

Ao regulamentar a gestão democrática do ensino público na educação básica (art. 14, incisos I e II), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe especificamente sobre duas questões: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em

conselhos escolares ou equivalentes. Diante disso, é a legislação própria de cada ente federado – a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – que tem fixado como serão indicados os diretores das unidades escolares das redes públicas de ensino no País.

Em consequência, há variedade nas formas de instituição dos diretores das escolas públicas de educação básica entre os Estados e Municípios brasileiros. Hoje, as direções das escolas das redes públicas de ensino podem ser instituídas como: *cargo em comissão*, de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo; *eleição direta pela comunidade escolar*, de integrante do quadro do magistério; *cargo efetivo de diretor*, provido por concurso público de provas e títulos, essa última com menor frequência na realidade educacional brasileira.

Entretanto, em raras experiências o processo de escolha e indicação dos diretores das escolas públicas brasileiras guarda relação com a necessária melhoria da qualidade do ensino oferecido às crianças e jovens do País. E mais: as três formas acima enunciadas têm sido avaliadas como problemáticas, ou mesmo obstáculos, para o alcance das metas relativas à melhoria da educação nacional.

A interferência político-partidária no processo de gestão pedagógica no âmbito da escola, própria do cargo em comissão, anda na contramão da necessária continuidade e qualificação técnica dos dirigentes escolares que os processos educacionais pressupõem para que se obtenha sucesso no atingimento de metas fixadas de aprovação e rendimento escolar dos alunos.

Ao contrário do que se esperava durante a luta pela redemocratização do País na década de 80, as eleições diretas para diretores, não só também não garantem a necessária qualificação técnica aos gestores escolares, como terminaram por levar para o interior das escolas as práticas políticas vigentes na sociedade, tais como a troca de voto por favores de ordem corporativa e a divisão das comunidades escolares em blocos antagônicos, muitas vezes partidarizados ou sindicalizados de fora para dentro da vida escolar, dificultando ou mesmo inviabilizando a superação dessa dicotomia após o processo eleitoral, com a consolidação de um grupo de oposição cujo objetivo é o de inviabilizar a gestão dos vencedores no pleito eleitoral para viabilizarem sua vitória nas próximas eleições. Se essa situação gera prejuízos

imensos no processo social, imaginemos os prejuízos gerados na educação de gerações de alunos e que democracia estamos ensinando nas nossas escolas!

E mesmo o cargo efetivo de diretor, se, por um lado, ao menos em tese, deve resolver a questão da qualificação técnica, como a direção da escola exige a competência da liderança que somente pode ser avaliada pelo desempenho, e não por um concurso de provas e títulos, carrega consigo o problema de o diretor tornar-se um cargo permanente e, portanto, não poder seu exercício vincular-se a um acordo de metas de resultados educacionais e ao seu cumprimento.

Pelas razões acima expostas e com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da legislação educacional brasileira com vistas à melhoria da qualidade da educação escolar oferecida pelo poder público à população brasileira, como condição da construção de uma nação desenvolvida e socialmente justa, oferecemos o presente Projeto de Lei à apreciação de nossos ilustres Pares do Congresso Nacional.

Em primeiro lugar, com base nos casos internacionais anteriormente mencionados e na experiência de Estados brasileiros, como Bahia e Minas Gerais, que já tomaram a iniciativa da certificação de gestores escolares, propomos que se torne regra nacional que *os diretores das escolas públicas de educação básica deverão ser indicados entre titulares de cargo efetivo na carreira do magistério público previamente aprovados em exame de certificação em gestão escolar, realizado pelos respectivos órgãos dirigentes de educação.*

Com a redação proposta, somente poderão prestar o exame de certificação os membros do magistério, titulares de cargos de professor ou outro cargo de magistério a depender de como estiver organizada a respectiva carreira, que previamente prestaram concurso público de provas e títulos e que, portanto, já possuem a formação necessária para o exercício da atividade profissional do magistério exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A certificação em gestão escolar, assim obtida, terá validade temporária, a ser definida pelos órgãos dirigentes da educação, e poderá ser renovada pela prestação reiterada desse exame.

Ao mesmo tempo, os órgãos dirigentes da educação

ficam responsabilizados a oferecer cursos ou programas de formação em gestão escolar àqueles que pretenderem prestar o exame de certificação para gestão escolar. Entretanto, o contrário não é verdadeiro, ou seja, não é pré-condição frequentar o curso ou programa oferecido pelo órgão dirigente da educação para prestar o exame de certificação por ele aplicado. Essa incumbência não será difícil de ser cumprida, pois, desde o ano de 2001, encontra-se em implementação no País o Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, por meio de treinamento em serviço, desenvolvido pelo CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação e constituído por dez módulos que abordam diferentes temáticas, como função social da escola, construção do projeto pedagógico da escola, gestão democrática da unidade escolar, gestão de recursos financeiros na escola, gestão de recursos materiais e de patrimônio da escola, gestão de recursos humanos da escola etc., com duração de 300 (trezentas) horas.

Na sequência, mais uma vez com base na experiência da Finlândia e da cidade de Nova York, os diretores das escolas públicas de educação básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio serão selecionados e indicados por processo que envolve as seguintes etapas: o órgão dirigente da educação publicará edital com prazo para inscrição de candidatos à direção de escola entre integrantes do magistério prévia e devidamente certificados; os interessados à direção da escola apresentarão plano de trabalho ao conselho escolar; o conselho escolar procederá ao processo de seleção por meio de análise de currículos e entrevistas dos candidatos inscritos e encaminhará lista tríplice ao respectivo órgão dirigente da educação; o órgão dirigente da educação indicará o diretor da escola entre os nomes da lista tríplice encaminhada pelo conselho escolar.

Entretanto, em nosso entendimento esse processo de seleção e indicação dos diretores das escolas públicas de educação básica com oferta dos níveis fundamental e/ou médio somente se completa com o disposto nos arts. 2º e 3º do presente Projeto de Lei.

Uma vez indicado o diretor da escola, o órgão dirigente da educação formalizará, anualmente, com a escola acordo de resultados, relativo a metas de fluxo escolar e aprendizagem dos alunos, processo do qual participará não somente o diretor, mas também o conselho escolar.

Esse processo – como quer dizer o termo “acordo” – implica negociação entre os dirigentes da educação no âmbito do Estado ou Município, representantes legítimos do conjunto da população, pois originários dos processos eleitorais periódicos e sistemáticos instituídos pelo Estado democrático de direito no Brasil, e os representantes da comunidade escolar de cada unidade de ensino das redes públicas do País.

E, por meio dessa negociação, deverão ser acordadas metas anuais a serem buscadas de melhoria do ensino em cada escola pública, relativas à redução do abandono escolar, aumento da aprovação dos alunos e dos níveis de rendimento escolar auferidos pelos sistemas de avaliação externa implementados pelo Ministério da Educação e/ou Secretarias Estaduais de Educação.

Por essa razão, a proposição que apresentamos à análise de nossos ilustres Pares dispõe que o acordo de resultados a ser firmado entre a escola e o respectivo órgão dirigente da educação deverá considerar a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB da unidade escolar, criado pelo Ministério da Educação, ou índice semelhante definido pelo respectivo órgão dirigente da educação.

Além disso, é importante também que a comunidade seja ouvida na avaliação da escola. Por isso, a avaliação anual da gestão escolar deve ser realizada com base na evolução do índice definido, conforme exposto anteriormente, e também na avaliação da comunidade, auferida pela opinião dos pais, coletada por meio de questionários amostrais.

Mas é necessário que os processos de avaliação tenham conseqüências. Por essa razão, o presente Projeto de Lei dispõe, com base na experiência da cidade de Nova York, que *o não atingimento das metas previstas no acordo de resultados por mais de um ano letivo consecutivo poderá ensejar processo de substituição do diretor da escola pública de educação básica com oferta de ensino fundamental e/ou médio, dando início a novo processo de seleção e indicação de diretor de escola.*

Entretanto, questões ficam em aberto para regulamentação pelos Estados e Municípios brasileiros. Por exemplo: como será implementado o exame de certificação – que tipo de exame, quem aplica, qual será a validade da certificação etc.? Como serão oferecidos os cursos ou programas de gestão escolar – quem será responsável, qual será a carga

horária dos cursos, podem ser cursos a distância etc.? Como será a regulamentação quanto a prazos, documentação necessária etc. do processo de seleção e indicação dos diretores? Como se dará a negociação do acordo de resultados entre as escolas e os órgãos dirigentes da educação – que índice, que metas, como se procede, que prazos, que acompanhamento durante o ano, quais os compromissos do poder público com a escola etc. ? O que será considerado não cumprimento das metas pela escola e quantos anos de descumprimento serão necessários para que o diretor seja substituído e novo processo de seleção e indicação de diretor seja desencadeado?

Em função da necessidade dessa regulamentação, propomos, no art. 3º da presente proposição, prazo de noventa dias a contar da publicação da nova Lei para o respectivo órgão dirigente da educação tomar as iniciativas necessárias à regulamentação, no âmbito de seu sistema de ensino, do novo diploma legal, inclusive o que se refere ao processo de formalização do acordo de resultados com as escolas públicas de educação básica com oferta de ensino fundamental e/ou médio de sua jurisdição, incluindo compromissos mútuos, e as condições a serem verificadas para a substituição do diretor de escola.

Conscientes da complexidade da matéria, mas certos de estarmos contribuindo decisivamente para a construção de *educação de qualidade para todos*, esperamos contar com o apoio das Senhoras e Senhores Deputados para aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado VITOR PENIDO