

## NOTA TÉCNICA N. 001/2021/CIJ

**Objeto:** oferecer subsídio teórico-normativo para hipótese de provimento do cargo de Diretor de Unidade Escolar, de forma a compatibilizar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino com a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de nomear e exonerar livremente cargos em comissão.

O **CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE (CIJ)**, no exercício das atribuições previstas no art. 55, inc. VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e no art. 33, inc. II, da Lei n. 8.625/1993, e conforme o disposto no art. 7º, inc. XI, do Ato n. 244/2019/PGJ, propõe a presente Nota Técnica para fins de esclarecimento quanto à compatibilidade do princípio da gestão democrática do ensino público com a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de nomear e exonerar livremente cargos em comissão.

### **A inconstitucionalidade de eleição direta para Diretor de Unidade Escolar**

No Estado de Santa Catarina, a Constituição Estadual dispunha em seu art. 162, VI, que a gestão democrática do ensino (GDE) é um princípio da educação em todo o estado, “adotado o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para a escolha dos dirigentes do estabelecimento de ensino”.

A expressão evocada foi objeto de [julgamento pelo STF na ADI 123](#), que, por maioria, julgou-a inconstitucional, por ferir o art. 37, *caput* e II, da Constituição Federal, tendo em vista que o provimento de cargo em comissão de direção (de estabelecimento escolar) é de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo.

O acórdão da ADI recebeu a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. ENSINO PÚBLICO. DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS: ELEIÇÃO: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado de Santa Catarina, inciso VI do art. 162. I. - É inconstitucional o dispositivo da Constituição de Santa Catarina que estabelece o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de

ensino. É que os cargos públicos ou são providos mediante concurso público, ou, tratando-se de cargo em comissão, mediante livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo, se os cargos estão na órbita deste (C.F., art. 37, II, art. 84, XXV). II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 123, Relator: CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/1997, DJ 12-09-1997 PP-43713 EMENT VOL-01882-01 PP-00001 RTJ VOL-00163-02 PP-00439).

Outras ADIs foram manejadas, buscando supressão de normas infraconstitucionais de teor semelhante, resolvendo-se na ADI 2997, de forma definitiva, a inconstitucionalidade de eleições diretas para o cargo de diretor escolar, conforme segue o ementado:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, "c", e 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar. (ADI 2997, Relator: CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2009, DJe-045 DIVULG 11-03-2010 PUBLIC 12-03-2010 EMENT VOL-02393-01 PP-00119).

Não há, portanto, qualquer discussão quanto à possibilidade de promover eleição direta para prover o cargo de diretor de escola.

Por outro lado, em julgado recente do STF na ADI 6543, o dispositivo do parágrafo único e do *caput* do art. 7º-A do Decreto n. 4.877/2003, acrescentado pelo Decreto Federal n. 9.908/2019, foi declarado inconstitucional por desrespeitar, dentre outros, o princípio da gestão democrática na escolha de Diretor-Geral temporário de escolas técnicas federais pelo Ministro de Estado da Educação.

Segue o acórdão da decisão:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. ART. 7º-A DO DECRETO N. 4.877/2003, ACRESCENTADO PELO DECRETO N. 9.908/2019. NOMEAÇÃO PELO MINISTRO DA EDUCAÇÃO DE DIRETOR-GERAL DE CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA, ESCOLA TÉCNICA FEDERAL E ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA IMPESSOALIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA AUTONOMIA E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (ADI 6543, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093

DIVULG. 14-05-2021 PUBLIC. 17-05-2021).

Ao abordar a importância do princípio, a Ministra Carmen Lúcia afirmou que:

No caso em análise, o preenchimento pessoal, por escolha subjetiva e sem motivação objetiva nem prazo pré-estabelecido em lei, do cargo de Diretor-Geral Centro Federal de Educação Tecnológica, Escola Técnica Federal ou Escola Agrotécnica Federal, como prevista na norma impugnada, nos casos de vacância de cargo de diretor-geral, não se respalda nos preceitos constitucionais sobre o tema.

A previsão normativa de preenchimento imediato da função por agente escolhido unilateralmente pelo Ministro da Educação põe em sacrifício constitucional o processo democrático de escolha dos dirigentes da comunidade escolar, limitando, quando não esvaziando, os princípios constitucionais que regem a matéria.

O regime jurídico dos institutos federais possui características comuns às unidades escolares da educação básica, pois ofertam ensino médio e profissionalizante e, embora a decisão da Suprema Corte se refira apenas às instituições de ensino federal, não se pode afastar a multivalência do princípio da gestão democrática que toca, em maior ou menor grau, a política educacional como um todo, como reconheceu em sua decisão a Ministra Carmen Lúcia.

No entanto, como não integravam as causas de pedir das ações diretas supramencionadas, durante os julgamentos, não houve debate ponderando a interação da gestão democrática do ensino público com a prerrogativa da autoridade nomeante na escolha de diretor escolar. Por isso, não existe coisa julgada sobre a relação entre os institutos jurídicos.

Na verdade, o Ministro Cezar Peluso, na ADI 2997 acima citada, discutiu em seu voto, ainda que brevemente, o alcance do princípio da gestão democrática, afirmando ser “provavelmente viável a adoção doutros instrumentos que, de todo capazes de promover a ‘gestão democrática do ensino público’, reclamada pelo art. 206, inc. VI, da Constituição, não envolvam realização de eleições diretas para cargos em comissão” (p. 12-13).

Como se vê, a Suprema Corte, embora vede a eleição direta como forma única de indicação do diretor de unidade escolar, não fechou a porta para que o legislador ordinário experimente outras formas de seleção que contemplem a participação da comunidade escolar e, com isso, harmonizem o direito à livre

nomeação do Chefe do Poder Executivo dos cargos em comissão com o princípio da gestão democrática do ensino público.

Assim, a partir do que não foi vedado nos julgamentos das ADIs e da construção normativa que se verifica na última década, é possível concluir que a gestão democrática deve ser respeitada para a escolha do diretor escolar, sem que isso signifique, necessariamente, eleição direta para o cargo, conforme exposto adiante.

### **A gestão democrática do ensino público e a figura do diretor de escola**

A escola é um espaço muito peculiar no território, na sociedade e na vida das pessoas, diferente de qualquer outro serviço estatal.

Vários grupos e interesses distintos, quando não antagônicos, convivem na escola, a começar pelos estudantes, em suas várias fases de desenvolvimento, mas também professoras e professores em diferentes momentos da carreira, docentes temporários e efetivos, profissionais auxiliares da educação (como merendeiras e merendeiros, zeladoras e zeladores, serviços gerais, assistentes pedagógicos e secretárias e secretários), pais, mães, responsáveis, agentes de segurança pública, além da sociedade civil organizada, como Igreja, movimentos sociais e ONGs. Portanto, diferentemente de qualquer outro serviço, na escola, a pluralidade é espontânea e, por ser tão natural nesse espaço, não existe outra forma de abrigar a multitude de grupos e segmentos sem recorrer à gestão do ensino de uma forma democrática, a fim de conciliar todos os interesses que se realizam na educação.

Dada a importância dessa realidade, a gestão democrática do ensino público foi devidamente elevada ao *status* de princípio constitucional, previsto no art. 206, VI, da CF, mas que também se distribui de maneira coerente em diversas normas pós-1988, que afetam a rotina de toda a comunidade escolar, mesmo porque o dispositivo constitucional tem eficácia limitada, já que a concretização do princípio se realizará, na dicção do artigo, *na forma da lei*.

Para citar alguns exemplos das normas que concretizam o princípio, tem-se o direito de o estudante contestar, por meio de recurso, critérios avaliativos

(art. 53, III, do ECA), o direito de organização e participação de crianças e adolescentes em entidades estudantis (art. 53, IV, do ECA), o direito dos pais ou responsáveis de participar da definição das propostas educacionais e ter ciência do processo pedagógico (art. 53, parágrafo único, do ECA), o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (art. 3º, III, da LDB), a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (art. 14, I, da LDB), a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, II, da LDB), a participação dos estudantes com deficiência e suas famílias nas instâncias de atuação da comunidade escolar (art. 28, VII, da Lei Brasileira de Inclusão), a promoção de conferências municipais, estaduais e nacionais de educação (art. 6º da Lei do PNE), entre outros exemplos.

Pela gestão democrática do ensino público, portanto, compreende-se que a escola está inserida na comunidade que a envolve, por isso, há uma exigência principiológica de que as decisões pedagógicas e administrativas precisam ser tomadas, a tempo e modo, privilegiando a participação de estudantes, mães, pais, responsáveis, professores, equipe pedagógica, órgãos colegiados e demais trabalhadores da educação e representantes da sociedade civil organizada, para que a integração comunitária seja efetiva e atenda aos interesses de todos os envolvidos, sobretudo a garantia da aprendizagem e a efetivação do direito à educação pública de qualidade das crianças e adolescentes residentes no território abrangido pelo estabelecimento escolar.

A direção de escola, por sua vez, constitui encargo que envolve o domínio de conhecimento pedagógico, administrativo, político e prático que gera impacto majoritário no papel desempenhado pela escola na dimensão pedagógica e em sua fundamental inserção comunitária, pois será responsável por cumprir, além das obrigações do cargo, os objetivos da educação nacional expressos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases na Educação, quais sejam: o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Conselho Nacional de Educação<sup>1</sup>, em parecer de seu Conselho Pleno, que propõe resolução sobre “a Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar”, ressalta que a atuação do Diretor Escolar concorre diretamente para a qualidade do trabalho realizado na escola. O CNE refere-se a estudos realizados por organismos institucionais acerca do tema, mostrando que a pauta do desenvolvimento de lideranças escolares não é só brasileira, mas mundial:

– A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou, em 2010, o documento *Improving School Leadership* (OECD, 2010), tendo como referência estudos anteriores, e que reforça a importância do trabalho do diretor em criar um ambiente propício na escola para a melhoria das práticas de sala de aula e para a aprendizagem escolar, chamando atenção para sua atuação em apoiar, avaliar e possibilitar o desenvolvimento do trabalho docente; definição de metas, avaliação e responsabilização; gestão estratégica dos recursos; e sistema de liderança.

– A mesma OCDE, em “*Learning standards, teaching standards and standards for school Principals: a comparative study*” (2013), relata pesquisa do Centro de Estudos para Políticas e Práticas em Educação (CEPPE), do Chile, sobre as iniciativas governamentais de alguns países para estabelecer standards para a aprendizagem, o trabalho docente e o trabalho dos Diretores Escolares - do levantamento, mas sem dados para os dois últimos temas, o Brasil é um dos 11 países (para alguns casos, acrescentados estados/províncias como referência).

– Ainda a OCDE, partir de um estudo com os dados do *Teaching and Learning International Survey* (TALIS 2013) , apresentou em 2016 um relatório que sumariza os principais resultados encontrados sobre a relação entre características da liderança escolar e os resultados dos estudantes, destacando a importância de aperfeiçoar os processos de preparação, seleção, indução, formação e avaliação de Diretores Escolares, apontando recomendações a partir dos achados nos dados dos 38 países envolvidos, incluído o Brasil).

– A UNESCO publicou em 2018, o relatório “*Activating Policy Levers for Education 2030*”, no qual propõe uma agenda de políticas públicas educacionais considerando cinco áreas relacionadas com as características do trabalho do diretor: a) as metas e responsabilidades dos diretores; b) seleção e recrutamento de diretores; c) avaliação de diretores; d) preparação e desenvolvimento profissional de diretores; e) condições de trabalho e carreira docente dos Diretores Escolares. Destaca que a definição do primeiro item é fundamental para a coerência interna na definição e organização dos demais.

Para o Conselho Nacional de Educação, o encargo de Diretor Escolar pode ser compreendido:

como uma função *de coordenação político-pedagógica e institucional*,

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=191151-pcp004-21&category\\_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=191151-pcp004-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192)> Acesso em 9 novembro de 2021. Parecer CNE/CP n. 4/2021 e projeto de resolução ainda pendentes de homologação pelo MEC por ocasião da elaboração desta Nota Técnica.

*desempenhada por um profissional da educação*, cujas responsabilidades demandam *Competências* que se traduzem em um conjunto de *conhecimentos*, de *habilidades* e de *atitudes* que geram impactos no trabalho do diretor e na condução da gestão escolar. [...]

Tais dimensões estão organizadas em blocos que sinalizam aspectos do contexto institucional e político da escola; da função pedagógica, elemento central na escola; dos aspectos administrativos e financeiros da gestão escolar; das competências pessoais e relacionais do diretor. São estas dimensões:

A. *Político-Institucional*, considerando a instituição escolar em seu papel social, dando relevância às competências do diretor na liderança da escola na direção da garantia do direito fundamental à educação;

B. *Pedagógica*, destacando a função primeira e específica da escola e considerando o papel do diretor na efetivação de aprendizagens de qualidade;

C. *Administrativo-Financeira*, abordando os requisitos técnicos e operacionais que viabilizam a realização do trabalho escolar.

D. *Pessoal e Relacional*, definindo, mais do que perfil esperado, uma referência de atitudes e posicionamentos que favorecem o trabalho do Diretor Escolar.

Mais adiante, o CNE estabelece a Matriz de Competências Gerais do Diretor Escolar, a qual, diante de sua relevância, vai aqui transcrita:

1. Coordenar a organização escolar nas dimensões político-institucional, pedagógica, pessoal e relacional, e administrativo-financeira, desenvolvendo ambiente colaborativo e de corresponsabilidade, construindo coletivamente o projeto pedagógico da escola e exercendo liderança transformacional e focada em objetivos bem definidos.
2. Configurar a cultura organizacional em conjunto com a equipe, incentivando o estabelecimento de ambiente escolar organizado, e produtivo, concentrado na excelência do ensino e aprendizagem e orientado por altas expectativas sobre todos os estudantes.
3. Comprometer-se com o cumprimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o conjunto de aprendizagens essenciais e indispensáveis a que todos os estudantes, crianças, jovens e adultos têm direito, valorizando e promovendo a efetivação das Competências Gerais da BNCC e suas competências específicas, bem como demais documentos que legislam a educação brasileira.
4. Valorizar o desenvolvimento profissional de toda a equipe escolar, promovendo formação e apoio com foco nas Competências Gerais dos Docentes, assim como nas competências específicas vinculadas às dimensões do conhecimento, da prática e do engajamento profissional, conforme a BNC-Formação Continuada, mobilizando a equipe para uma atuação de excelência.
5. Coordenar o programa pedagógico da escola, aplicando os conhecimentos e práticas que impulsionem práticas exitosas, pautando-se em dados concretos, incentivando clima escolar propício para a aprendizagem, realizando monitoramento e avaliação constante do desempenho dos estudantes e engajando a equipe para o compromisso com o projeto pedagógico da escola.
6. Gerenciar os recursos e garantir o funcionamento eficiente e eficaz da organização escolar, realizando monitoramento pessoal e frequente das atividades, identificando e compreendendo problemas, com postura profissional para solucioná-los.
7. Ter proatividade para buscar diferentes soluções para aprimorar o

funcionamento da escola, com espírito inovador, criativo e orientado para resolução de problemas, compreendo sua responsabilidade perante os resultados esperados e sendo capaz de criar o mesmo senso de responsabilidade na equipe escolar.

8. Relacionar a escola com o contexto externo, incentivando a parceria entre a escola, famílias e comunidade, mediante comunicação e interação positivas, orientadas para o cumprimento do projeto pedagógico da escola.

9. Exercitar a empatia, o diálogo e a resolução de conflitos e a cooperação, promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza, para promover ambiente colaborativo nos locais de aprendizagem.

10. Agir e incentivar pessoal e coletivamente, com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência, a abertura a diferentes opiniões e concepções pedagógicas, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivo, sustentáveis e solidários, para que o ambiente de aprendizagem possa refletir esses valores.

Posteriormente, essa Matriz de Competências Gerais é subdividida ainda em 4 Dimensões, 18 Competências e 104 Atribuições, que deixam de ser transcritas por sua extensão, sugerindo-se a consulta no próprio texto do parecer.

Essas relevantíssimas obrigações atribuídas ao cargo de direção escolar precisam vincular também o responsável primário pela execução da política educacional no ente, personalizado no Chefe do Poder Executivo. Por isso, a arbitrariedade na nomeação do diretor acarreta inaceitável risco de legar a pessoa completamente alheia à realidade e às demandas escolares o destino de toda a comunidade escolar, podendo ocasionar grave prejuízo à política educacional e aos direitos de crianças e adolescentes a uma educação de qualidade, o que será refletido na piora de índices escolares de aprendizagem e de qualidade do ensino.

Por isso, o princípio da gestão democrática do ensino público deve ter papel relevante na nomeação do dirigente escolar, para que a decisão da autoridade nomeante seja informada por meio de um processo que contemple os interesses dos estudantes, dos pais, dos professores, do corpo administrativo e pedagógico e da sociedade em geral.

A recomendável consulta à comunidade escolar para informar a autoridade nomeante acerca da pessoa mais qualificada para ser investida no cargo/função de Diretor Escolar, ainda que possa comeder a livre nomeação (mas nunca a livre exoneração), não tem aptidão para malferir a Constituição, desde que não caracterize a promoção de eleição direta; pelo contrário: a consulta filia-se à determinação principiológica do art. 206, VI, da Constituição Federal.

Essa afirmação se extrai de recentes movimentos normativos que almejam orientar a escolha do diretor compatibilizada com o princípio da gestão democrática.

As bases para esse movimento apoiam-se na Lei n. 13.005/2014 – que aprovou o Plano Nacional de Educação, que, em seu art. 2º, adota como uma de suas diretrizes a “promoção do princípio da gestão democrática da gestão pública”, ao passo que seu art. 9º define o prazo de dois anos para aprovação de leis locais disciplinando a gestão democrática da educação pública nos sistemas de ensino.

Além disso, a Meta 19 e estratégias 19.1 e 19.6 do Plano Nacional de Educação apontam a necessidade de:

Meta 19. 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.

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a *participação da comunidade escolar*;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, *assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares*;

A Lei n. 13.005/2014 determina ainda, em seu art. 8º, que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam aprovar, em dois anos, seus planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional, ou seja, todos os planos subnacionais de educação devem ter como base o plano nacional.

Portanto, o município que omitiu a gestão democrática em seu plano e/ou que deixou de aprovar lei regulando a matéria está em mora com obrigação determinada na Lei n. 13.005/2014, cuja taxatividade, cabe lembrar, segue matriz constitucional prevista no art. 214 da CF.

Aliada a tais dispositivos, nessa esteira cronológica de conquistas, a Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, operou uma profunda reforma no sistema de financiamento educacional no Brasil, visto que incluiu o artigo

212-A na Constituição Federal e alterou a redação do art. 60 do ADCT, tornando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) uma política permanente e, dentre outras medidas, aumentou a complementação da União na composição dos recursos do Fundo dos antigos 10% para 23%, dos quais 2,5% serão destinados às redes públicas que cumprirem certas condicionalidades.

Assim ficou redigido o art. 212-A naquilo que importa ao tema:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

A lei mencionada na alínea foi publicada em 25 de dezembro de 2020, sob a numeração 14.113, que restabeleceu o Fundeb. A complementação referida no dispositivo da CF recebeu a denominação complementação-VAAR (Valor Aluno/Ano por Resultado) pela lei, conforme disposição do art. 5º, III, praticamente repetindo a redação constitucional.

As condicionalidades mencionadas no art. 212-A, V, “c”, da CF, por sua vez, estão detalhadas na Lei do Fundeb, em seu art. 14, §1º, cujo inciso I dispõe:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

Portanto, a Lei n. 14.113/2020, aprovada no embalo da EC n. 108/2020, ao promover, por meio de incentivo financeiro, a rede onde a escolha do Diretor de escola é realizada respeitando-se a gestão democrática (por meio da participação da comunidade escolar), reconhece que tal prática contribui para a

melhoria de gestão, a evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem e a redução das desigualdades – este último, aliás, um objetivo fundamental da República (artigo 3º, III, CF/88).

É importante ainda mencionar que a EC 108/2020 deu nova redação ao art. 158, parágrafo único, II, da CF, determinando aos Estados a aprovação de lei que direcione até 35% da parcela do ICMS pertencente ao município de acordo com critérios baseados em indicadores de *melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento de equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos*.

É evidente a correlação normativa entre a melhoria da aprendizagem e a gestão democrática, em suas múltiplas manifestações, em especial, na escolha de diretor, pois, além do paralelo reconhecido em normas dos matizes mais variados, o desrespeito à gestão democrática neste quesito sonegarà à rede municipal e seus alunos recursos federais (e possivelmente estaduais) relevantes para a melhoria do ensino.

O Ministério Público de Santa Catarina, o Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Ministério Público de Contas de Santa Catarina, em projeto cuja parceria converge para o monitoramento dos planos municipais de educação, realizaram o levantamento dos planos e legislações municipais que versam sobre a gestão democrática do ensino. Os resultados obtidos são preocupantes e revelam a necessidade de conjunção de esforços para concretização do princípio.

Dos 268 municípios verificados, 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento) não contemplaram a gestão democrática em seus planos de educação, contrariando, assim, o art. 8º da Lei n. 13.005/2014.

Verificou-se também que, embora em 91,2% (noventa e um inteiros e dois décimos por cento) dos municípios o cargo de Diretor esteja previsto em lei municipal, em 90,8% (noventa inteiros e oito décimos por cento) dos casos não se exige a apresentação de plano de gestão, sendo que, em proporção semelhante (87,1%), a consulta à comunidade escolar não é realizada no processo de escolha do diretor escolar.

Existe em Santa Catarina, portanto, um desalinhamento sistemático dos municípios com relação à Constituição Federal e à Lei 13.005/2014, tanto no que respeita a aprovação ou adequação de leis que regulam a gestão democrática na

educação pública, como sua incorporação nas metas dos planos municipais de educação, que, além de contribuir para a perpetuação da gestão escolar distante da comunidade e, por via reflexa, da melhoria dos índices educacionais do município.

Assim, a omissão dos municípios, afora a penalização financeira aos cofres a partir de 2022 com repasses a menos do Fundeb, desrespeita o princípio previsto no art. 206, VI, da CF, além de não efetivar a diretriz do art. 2º, VI e obrigação do art. 9º, da Lei n. 13.005/2014, norma que carrega o legado do art. 214, também da CF, e configura inegável estado de mora legislativa inconstitucional, gerando, assim, compromisso do ente municipal em aprovar legislação que concretize a gestão democrática no ensino público local.

### **Caminhos possíveis**

#### **a) modelos existentes**

Em busca realizada pelo TCE/SC e MPC/SC, foi possível levantar cerca de 268 normas que, de alguma forma, tratam da indicação para o cargo de dirigente escolar em Santa Catarina.

Dentre as normas pesquisadas, convém destacar duas que à sua maneira privilegiam a gestão democrática na escolha do diretor, sem ferir a decisão do STF relacionada à vedação da eleição direta.

Cita-se primeiramente o caso de Santo Amaro da Imperatriz, que, por meio da [Lei n. 2.786/2020](#), dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal.

No que importa ao processo de escolha, a norma estabelece requisitos para a candidatura e elenca critérios que serão avaliados, numa primeira fase, por uma Assembleia Geral com participação da comunidade escolar. O candidato, então, realiza uma prova aplicada pela Secretaria de Educação para avaliação de conhecimento e habilidades gerenciais, sendo que, somente então, é designado pela autoridade para exercer as funções do cargo.

A lei não vincula a escolha do diretor ao resultado do processo de seleção, mas qualifica a decisão do Prefeito, que dispõe de informações relevantes sobre a aptidão do candidato.

O segundo exemplo vem de Forquilha, que, de forma mais simples,

estabeleceu um processo seletivo, por meio do [Decreto n. 228/2018](#), que aprova edital que estabelece critérios técnicos, de mérito e desempenho e a participação da comunidade escolar para a seleção de candidato ao cargo de diretor.

No processo, o professor candidato é avaliado dentre um conjunto de critérios por uma comissão avaliadora que, embora não conte com representação do corpo discente, é formada por representantes dos pais, da Associação de Pais e Professores e do Conselho Escolar.

Por fim, cumpre mencionar o processo adotado pela Secretaria de Estado da Educação (SED), regulado pelo [Decreto n. 194/2019](#).

O decreto privilegia a participação da comunidade escolar na escolha do Diretor escolar de forma indireta, sem considerar a pessoa do candidato ao cargo, mas sim o seu Plano de Gestão Escolar. O plano mais votado enseja a designação do autor como diretor da unidade pelo Secretário de Estado da Educação.

O diretor designado assina termo de compromisso baseado no seu plano de gestão escolar, cujo cumprimento será posteriormente acompanhado pela SED, consultados o Conselho Deliberativo Escolar e a respectiva Regional de Educação.

Dessa forma, vincula-se o sucesso do plano de gestão ao diretor designado, e as ações contempladas no planejamento podem ser monitoradas pela comunidade escolar, contribuindo, uma vez mais, para a gestão democrática e estimulando a almejada governança no setor público.

Há, nas normas mencionadas, portanto, elementos comuns que valorizam a gestão democrática, como critérios mínimos para os interessados em se tornarem diretores, a exigência de qualificação técnica e, sobretudo, a elaboração de um plano de gestão da unidade escolar, que é submetida a escrutínio da comunidade escolar, demonstrando ser possível tornar o processo de nomeação do dirigente mais democrático.

Percebe-se, com base nos exemplos citados, que não existe um modelo único para a concretização do princípio da gestão democrática na escolha do diretor de escola, pois a construção deve ocorrer a partir de discussões locais, adequadas à realidade de cada sistema e obedecendo à legislação vigente, ou seja, de forma democrática.

Vale recordar, por fim, que a autoridade nomeante permanece com a possibilidade de, a qualquer tempo, justificadamente, proceder à destituição do diretor da unidade escolar – porque permanece sendo um cargo de livre nomeação e exoneração –, inclusive em razão de insuficiência de desempenho.

#### **b) necessidade de qualificação técnica**

A experiência mostra que a adoção da consulta à comunidade, apesar de fundamental, não é garantia de boa administração ou de melhora dos índices educacionais.

A direção de unidade escolar, além de complexa no âmbito político, revela-se desafiadora na escala gerencial; por isso, é de extrema relevância que as novas legislações municipais contemplem a necessidade de formação e aperfeiçoamento dos diretores, que deve ser incentivada pela administração pública.

Nesse sentido, cumpre mais uma vez mencionar o parecer elaborado pelo Conselho Pleno do CNE, que justifica a necessidade de uma parametrização das atribuições do diretor escolar ao dizer que:

Na esteira da consolidação de diretrizes e referenciais de atuação docente, faz-se necessário a igual estruturação de diretrizes e referenciais de atuação para a gestão escolar. A reconfiguração da figura do diretor escolar, com vias ao desenvolvimento de competências e habilidades de liderança que sejam capazes de endereçar os desafios do novo século, está em debate há algum tempo. É consenso de que a figura desenhada para o diretor há décadas atrás não corresponde aos desafios que precisam ser enfrentados nos dias atuais e futuros. Aos líderes educacionais das escolas do século XXI são requisitadas não só habilidades para resolução de problemas de carácter administrativo, gerencial, financeiro e de recursos humanos, mas também de relações públicas, de garantia da qualidade da educação e de liderança em prol da melhoria do ensino e da aprendizagem.

Não por acaso a própria redação da Meta 19 do PNE associa a efetivação da gestão democrática à adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho, e sua primeira estratégia prioriza transferências voluntárias aos entes que considerem critérios técnicos de mérito e desempenho para a nomeação de diretores, assim como veio a determinar o art. 14, §1º, I, da Lei do Fundeb, já mencionado.

O Parecer do CNE aponta ainda que:

Em sua tese de doutorado, defendida na Fundação Getúlio Vargas – SP, em

2020, Filomena Siqueira e Silva, traz com muita clareza a relação direta entre eficácia escolar, liderança e aprendizagem nas escolas estaduais brasileiras. Apesar dos avanços, segundo a autora, em termos de acesso à educação observados nas últimas décadas, no Brasil, persistem sérios desafios em relação à qualidade da oferta pública de ensino, conforme revelam os baixos resultados de aprendizagem diagnosticados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Paralelamente, ao longo das últimas cinco décadas, pesquisas sobre eficácia escolar foram produzidas, com o objetivo de identificar quais fatores influenciam a aprendizagem dos estudantes. Esses estudos apontam que escolas com bons resultados de aprendizagem possuem características comuns que, entre outros elementos, apontam para a existência de uma liderança escolar eficaz. Observando a importância estratégica designada ao diretor escolar, a autora procurou investigar se a liderança escolar influencia os resultados de aprendizagem dos estudantes nas escolas públicas brasileiras. Para tanto, foram selecionados um conjunto de dados do questionário socioeconômico do SAEB das edições de 2013, 2015 e 2017 que abordam questões relacionadas à liderança a partir do que a literatura estudada aponta, assim como a nota dos alunos nessas provas, que passaram a compor um modelo de regressão linear múltipla. A análise apontou que a liderança tem uma associação positiva com a nota, podendo exercer uma influência equivalente a 12 pontos na nota do SAEB, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Este estudo também aponta que, entre os estados brasileiros, as atribuições designadas à figura do diretor são, majoritariamente, caracterizadas por uma lista de tarefas que não fomentam o desenvolvimento de um perfil de liderança eficaz.

Segundo Hanusheck e Branch, um diretor de escola efetivo é capaz de aumentar o aprendizado dos estudantes numa proporção entre 2 a 7 meses no mesmo ano (ao passo que os diretores que não são efetivos apresentam consequências negativas aos estudantes em igual proporção). A literatura também nos mostra, conforme revela trabalho de Louis et al., que não existe escola que consegue garantir a melhoria da aprendizagem dos estudantes sem a presença de um líder talentoso. Esses líderes talentosos apresentam efeito direto na aprendizagem porque conseguem criar, nas escolas por eles geridas, verdadeiras comunidades de aprendizagem (Robinson, Hohepa e Lloyd, 2009). Assim, é essencial que o diretor, no contexto de uma abordagem transformacional da liderança, tenha a capacidade de criar trabalho colaborativo e comunidades de aprendizagem dentro de sua escola, ao mesmo tempo que mantém o foco nas atividades pedagógicas. O diretor que apresenta o estilo de liderança transformacional é capaz de construir uma visão para a unidade escolar, apresentando caminhos, reestruturando e realinhando a escola. O gestor com competências e habilidades transformacionais, é capaz de desenvolver o time e o currículo, atribuindo altas expectativas para o grupo e com grande envolvimento da comunidade externa na cultura escolar.

O reconhecimento legal da importância da qualificação técnica do diretor escolar acompanha, portanto, evidências científicas e confirma a intuição de pais, alunos e professores.

Por isso, assim como pode ser verificado na Meta 19, o município, ao regular o método de escolha do diretor escolar, deve também criar condições favoráveis para que os candidatos tenham oportunidade de demonstrar conhecimentos específicos para bem desempenhar a função e também estimular a

qualificação técnica dos diretores escolhidos, em formação continuada.

Apesar de, nesta data, ainda depender de homologação, o Parecer do CNE já referenciado terá forte impacto nas atividades dos diretores e, por consequência, nas redes de ensino públicas, pois se reverterá em resolução que cria novas atribuições, distribuídas em competências, que, por sua vez, se dividem nas dimensões Político-institucional, Pedagógica, Administrativo-financeira e Pessoal e Relacional.

A futura resolução pode ser uma fonte importante para aprimorar as funções dos diretores escolares, bem como para estruturar cursos e formações continuadas, lembrando que o CNE cumpre importante função normativa que deverá ser seguida pelas redes e sistemas.

**Assim sendo**, considerando, em resumo, que:

- 1) A eleição direta para Diretor de Escola é uma prática reconhecidamente inconstitucional, por ferir prerrogativa da autoridade competente de livre nomeação e exoneração;
- 2) A consulta à comunidade escolar, em suas várias configurações possíveis, com a finalidade de informar a escolha do Chefe do Poder Executivo para provimento no cargo ou função de Diretor da Escola segue primado constitucional da gestão democrática do ensino público, previsto no Plano Nacional de Educação, que irradia suas normas aos planos subnacionais;
- 3) A gestão democrática comprovadamente contribui para a melhoria da aprendizagem;
- 4) O município que ainda não adequou sua legislação sobre o processo de escolha de diretor escolar ao princípio da gestão democrática do ensino pode se achar em situação de mora legislativa inconstitucional;
- 5) O processo de escolha deve também privilegiar e estimular a necessidade de qualificação técnica para exercer as funções do cargo de Diretor de Escola, bem como atrelar o exercício da função a um plano de gestão escolar ou instrumento semelhante, alinhado, na medida do possível, às metas e estratégias pertinentes do Plano Municipal de Educação.

**Compreende-se** que os Municípios Catarinenses devem, em respeito ao princípio da gestão democrática do ensino público, aprovar normas municipais que adotem critérios de consulta à comunidade escolar e qualificação técnica para o provimento de cargo ou função de Diretor de Escola.

Ante o exposto, o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, no exercício da atribuição prevista no art. 55, inc. VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019, mediante deliberação do seu respectivo Conselho Consultivo, resolve expedir a presente Nota Técnica, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional, aos Membros do Ministério Público de Santa Catarina, para sugerir que, à luz das considerações acima lançadas, atuem para assegurar o cumprimento do princípio da gestão democrática do ensino público em todo o território catarinense.

Florianópolis, 09 de novembro de 2021.

[assinado digitalmente]

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTEGA

Promotor de Justiça

Coordenador do CIJ