



PARECER Nº 01, de 2015 - CESC

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CULTURA sobre o Projeto de Lei nº 63/2015, que dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática nas Coordenações Regionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

AUTOR: Deputado CRISTIANO ARAÚJO

RELATOR: Deputado WASNY DE ROURE

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC	
PL nº	63 / 2015
Folha nº	13
Matricula:	11.681 Rubrica: Mc.

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para exame e emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 63/2015, que *dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática nas Coordenações Regionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.*

O Projeto, de autoria do Deputado Cristiano Araújo, foi lido em Plenário em 05/02/2015 e distribuído a esta CESC para análise de mérito.

O Projeto compõe-se de vinte e nove artigos organizados em sete capítulos, com exceção do 1º, que define o escopo da Lei.

O Capítulo I, composto pelo art. 2º, trata das finalidades e dos princípios da gestão democrática. O Capítulo II, composto pelo art. 3º, define a comunidade escolar das coordenações regionais de ensino. O Capítulo III trata da autonomia da Coordenação Regional de Ensino e está dividido em três seções que abordam, respectivamente, a autonomia pedagógica (Seção I, composta pelo art. 4º), a autonomia administrativa (Seção II, composta pelo art. 5º) e a autonomia financeira (Seção III; arts. 6º e 7º). O Capítulo IV (Da Gestão Democrática das Coordenações Regionais) divide-se em duas seções: a primeira, que compreende o art. 8º, trata das disposições iniciais, e a segunda (arts. 9º ao 11), da Assembleia Escolar Regional. O Capítulo V cuida da Coordenação Regional eleita pela comunidade escolar, compreendendo os arts. 12 a 20. O Capítulo VI trata do processo eleitoral (arts. 21 a 24). E, finalmente, o Capítulo VII, das disposições gerais e transitórias, abrangendo os arts. 25 a 29, sendo que os artigos 28 e 29 tratam, respectivamente, da entrada em vigor, na data da publicação, e da revogação genérica das disposições contrárias.

Em justificação à iniciativa, o autor assevera que a democratização do sistema de ensino vem avançando no Distrito Federal, com o aumento na oferta de vagas no ensino público e as eleições diretas para diretores e vices das escolas públicas, proporcionando maior integração entre comunidade escolar e direções escolares.

Lembra que a gestão democrática do sistema de ensino está estipulada tanto na Constituição Federal quanto na Lei Orgânica do DF, além de constituir uma das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, mas considera que é preciso avançar



ainda mais, para evitar que o aparato da Secretaria de Estado de Educação seja instrumentalizado por interesses políticos e ideológicos.

Segundo o autor, a proposta de eleição direta de coordenadores das coordenações regionais de ensino pela comunidade escolar se assemelha ao que já é praticado na eleição das equipes diretoras das escolas públicas.

Acrescenta que a educação do DF já esteve em posição de vanguarda, encabeçando a lista das melhores escolas públicas do país, mas isso se perdeu com a ausência de inovação nos aspectos físico, tecnológico, pedagógico e de gestão.

Nesse sentido, prossegue, a proposta visa inovar, para que o DF volte ao topo da educação brasileira e qualificar a gestão da rede pública de ensino no DF, para acabar com qualquer interferência do ponto de vista político ou ideológico.

A Proposição não recebeu emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 63 / 2015
Folha nº 13 verso
Matrícula: 11631 Rubrica: MC

II – VOTO

Nos termos do artigo 69, I, "b", do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão analisar e emitir parecer sobre o mérito de matérias ligadas a *educação pública e privada*, tema da presente Proposição. É o que se passa a fazer, avaliando-se, basicamente, os aspectos de necessidade, conveniência, oportunidade e viabilidade da proposição.

Com relação à necessidade, importa saber se já existe instrumento legal, distrital ou nacional, voltado à resolução do problema que a Proposição se propõe a remediar. Ademais, impõe-se verificar se, mesmo em caso de inexistência de instrumento legal a respeito, seria a via legislativa a mais adequada ao enfrentamento do problema.

Com respeito a isso, além das mencionadas determinações emanadas pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do DF e pelo Plano Nacional de Educação, vale lembrar a determinação sobre a gestão democrática do ensino público, constante da Lei Geral da Educação Brasileira, a Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB.

Além disso, no Distrito Federal há a Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012, que *dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal*.

Embora essa Lei não trate de eleições diretas para as Coordenadorias Regionais de Ensino – instância intermediária da gestão do sistema de ensino entre escolas e a direção central – parece de todo conveniente que alterações relacionadas à gestão democrática do sistema de ensino público do DF se façam em adendo à Lei nº 4.751/2012, a não ser que se pretenda alterar completamente suas disposições, o que, aí sim, justificaria sua revogação por nova lei.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Trata-se de observar aqui o princípio de sistematização externa na elaboração legislativa, estampado no art. 84 da Lei Complementar nº 13/1996, do Distrito Federal, de que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, salvo se lei posterior alterar lei anterior ou no caso de lei geral e lei especial.

Um problema evidente que a não observância do referido princípio ensejaria seria a possibilidade de, com a aprovação do PL nº 63/2015, o DF passar a ter duas leis disciplinando (diferentemente) o princípio da gestão democrática do sistema de ensino público.

Aliás, um rápido cotejamento do texto do PL nº 63/2015 com o da Lei nº 4.751/2012 revela ser aquele uma adaptação deste ao caso das Coordenações Regionais de Ensino.

Assim, por exemplo, quanto às *finalidades e princípios da gestão democrática* (art. 2º da Lei e do PL).

Da mesma forma, com relação à definição de autonomia pedagógica, que é feita na Lei nº 4.751/2012 desse modo:

Art. 4º Cada unidade escolar formulará e implementará seu projeto político-pedagógico, em consonância com as políticas educacionais vigentes e as normas e diretrizes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Parágrafo único. Cabe à unidade escolar, considerada a sua identidade e de sua comunidade escolar, articular o projeto político-pedagógico com os planos nacional e distrital de educação.

O PL nº 63/2015 o faz de modo praticamente idêntico, tão somente substituindo a expressão "unidade escolar" por "Coordenação Regional":

Art. 4º Cada Coordenação Regional formulará e implementará seu projeto político-pedagógico, em consonância com as políticas educacionais vigentes e as normas e diretrizes da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

Parágrafo único. Cabe à Coordenação Regional, considerada a sua identidade e de sua comunidade escolar, articular o projeto político-pedagógico com os planos nacional e distrital de educação.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 63/2015
Ita nº 14
Matrícula: 11.681 Rubrica: ME

A mesma situação se reproduz no tocante a *autonomia administrativa* (art. 5º da Lei e do PL) e *autonomia financeira* (arts. 6º e 7º). E equivalente simetria se observa também no que se refere aos critérios e requisitos para se constituir uma direção escolar ou Coordenação Regional de Ensino eleita pela comunidade (arts. 37 a 45 da Lei e 12 a 20 do PL) e a algumas etapas do processo de eleições diretas (arts. 46, 47 e 54 da Lei e 21, 22 e 24 do PL).

Assim, reafirme-se, alterações pontuais no regime legal da gestão democrática do sistema de ensino público do DF devem, preferencialmente, assumir a forma de alteração à Lei nº 4.751/2012, o que recomenda alteração de forma do PL nº 63/2015.

Passemos agora ao exame da Proposição quanto a sua conveniência, oportunidade e viabilidade.

A intenção de democratizar a administração pública, abrindo nela espaços de participação popular está explicitada em nossa Lei Orgânica, inclusive no tocante às esferas regionais dessa administração, como se vê no art. 10:



Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida¹.

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional².

Especificamente no caso da administração do sistema de ensino, segundo Mendonça (2000, p. 289)³, embora a maioria das experiências de gestão democrática da educação no país se concentrasse, até o final do século passado, no âmbito da unidade escolar,

alguns sistemas [quatro estaduais e oito municipais], além da experiência de gestão colegiada nas unidades escolares, contam com instâncias organizadas de gestão compartilhada de níveis intermediário e central (...) podendo ser verificados cinco tipos de iniciativas nesse campo: colegiados das Secretarias de Educação, colegiados de nível intermediário, colegiados de nível central, colegiados de diretores escolares e colegiados corporativos.

Esse movimento de ampliação do sentido prático do princípio da gestão democrática da educação, na direção de maiores espaços participativos da comunidade escolar nos níveis intermediário e central dos sistemas de ensino, foi acolhido aqui no DF pela já citada Lei nº 4.751/2012, que prevê, além dos espaços de participação de nível escolar (Assembleia Geral Escolar e Conselho Escolar), a Conferência Distrital de Educação e o Fórum Distrital de Educação, instâncias de nível central do sistema.

Ainda no que respeita à visão ampliada do conceito de gestão democrática, para além da esfera das instituições escolares, o Plano Distrital de Educação – PDE 2015-2024 estabeleceu que

*Na sua elaboração, este PDE preserva a visão sistêmica da educação, buscando particular as políticas educacionais com as outras áreas de atendimento e formação dos/as cidadãos/ãs (cultural, social e política), tendo em vista contemplar, além dos quatro eixos indicados acima (...) a **gestão democrática nos sistemas de ensino** e nas escolas. (PDE 2015-2024, pág. 11). (Grifos do Relator).*

Comissão de Educação, Saúde e Cultura	PL 63/2015
Folha nº 14 verso	
Matrícula: 11681	Rubrica: Me

Isso no mesmo diapasão do Plano Nacional de Educação-PNE, estabelecido pela Lei federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que assim aborda a questão:

¹ Observe-se o uso inapropriado, no texto do artigo, da expressão “descentralização” administrativa, em lugar de “desconcentração”. Com efeito, o tipo de regionalização da ação estatal promovido por meio das Administrações Regionais do DF é o da desconcentração, em que não há pluralidade de personalidade jurídica, mantendo-se todos esses órgãos hierarquicamente vinculados à pessoa jurídica da Administração Central. Não se trata, portanto, de descentralização administrativa, no sentido de multiplicação de pessoas jurídicas sem vínculo hierárquico. A respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello em seu Curso de Direito Administrativo, 26ª edição, São Paulo, Malheiros, 2009

² Ver ADIs nºs 2013 00 2 016227-6 e 2013 00 2 016865-3 – TJDFT, Diário de Justiça de 9/5/2014, julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à regulamentação da forma de participação popular no processo de escolha dos administradores regionais e a implantação e organização dos Conselhos de Representantes Comunitários das Regiões Administrativas do Distrito Federal.

³ A Regra e o Jogo. Democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, LaPPlanE/Unicamp, 2000.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Art. 9^o. 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 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Entretanto, é forçoso reconhecer que falta no ordenamento jurídico vigente no DF alguma instância capaz de conferir concretude ao princípio da gestão democrática da educação no âmbito intermediário, das Coordenações Regionais de Ensino, algo que a Proposição sob análise tem vocação para satisfazer.

Cumpre, todavia, apontar o sério problema de a Proposição prever, por analogia com a figura das Caixas Escolares ou Associações de Pais e Mestres, no âmbito das escolas, a criação de uma pessoa jurídica de direito privado para atuar como unidade executora da autonomia financeira das Coordenações Regionais de Ensino, administrando seus respectivos recursos.

No caso das escolas, essa possibilidade é não só admitida como estimulada no ordenamento jurídico nacional, por homenagem ao princípio da autonomia escolar (art. 15 da Lei nº 9.394/96 – LDB), já que é nas escolas que se dá o processo educativo, em sua prática cotidiana, e o envolvimento da comunidade escolar com esse processo é reconhecidamente uma das chaves para o sucesso das experiências educacionais exitosas⁴.

Além disso, o princípio da autonomia das escolas, a par dessa dimensão educativa prática e democratizante, tem muito a ver, em nosso país, com suas dimensões continentais e com sua enorme diversidade cultural, que tornam temerária qualquer tentativa de uniformizar, qual numa camisa-de-força, os procedimentos didático-pedagógicos da educação pública, especialmente em unidades da federação de dimensões territoriais e diversidade regional muito maiores que as do DF.

Todavia, a tentativa de se transportar, por via legal, essa autonomia das escolas para uma instância intermediária de gestão do sistema de ensino parece de todo temerária, quando não absolutamente inconveniente, por mais não seja, pelo fato de se impor a criação de uma entidade jurídica de direito privado para atuar como gestora financeira das Coordenações Regionais de Ensino, algo totalmente impróprio ao regime jurídico da administração pública, especialmente no que respeita a órgãos da administração direta⁵.

Unidade de Educação, Saúde e Cultura - CESC
PL nº 63 12015
Folha nº 15
Matrícula: 11681 Rubrica: MUC

⁴ Ver, por exemplo, o estudo "Investigação sobre a escola e seu entorno: estudo bibliográfico de produções nacionais", de Luana Costa Almeida Geraldo Antonio Betini, em R. Educ. Públ. Cuiabá, v. 24, n. 55, p. 33-56, jan./abr. 2015, disponível em <http://www.periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/educacaopublica/article/view/810/pdf> [acesso em 24/11/2015].

⁵ Da mesma forma que no caso das Administrações Regionais do DF, o tipo de regionalização da ação estatal promovido por meio das Coordenações Regionais de Ensino do DF é o da desconcentração, em que não há pluralidade de personalidade jurídica, mantendo-se todos esses órgãos hierarquicamente vinculados à pessoa jurídica da Administração Central. Não se trata, portanto, de descentralização administrativa, no sentido de multiplicação de pessoas jurídicas sem vínculo hierárquico, conforme o já citado Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo, 26ª edição, São Paulo, Malheiros, 2009.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Por tudo isso, afigura-se como o melhor caminho para acolher a meritória iniciativa do Autor a alteração à Lei nº 4.751/2012, por meio da alteração da forma do PL nº 63/2015, mediante substitutivo.

Considerado o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 63/2015 no âmbito desta Comissão de Educação, Saúde e Cultura, na forma do **Substitutivo** anexo.

Sala das Comissões, em

de 2015.

DEPUTADO REGINALDO VERAS
Presidente


DEPUTADO WASNY DE ROURE
Relator

