



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A IMPORTÂNCIA DAS ELEIÇÕES PARA O PROVIMENTO DOS CARGOS DE
DIREÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO

Cristiane Rodrigues

Rio de Janeiro
2017

CRISTIANE RODRIGUES

A IMPORTÂNCIA DAS ELEIÇÕES PARA O PROVIMENTO DOS CARGOS DE
DIREÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO

Artigo Científico apresentado como exigência
para conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Coorientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro
2017

A IMPORTÂNCIA DAS ELEIÇÕES PARA O PROVIMENTO DOS CARGOS DE DIREÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO

Cristiane Rodrigues

Graduada pela Faculdade de Direito da UERJ.
Professora de história da SEEDUC/RJ e SME/RJ.
Mestre em História Social pela UFRJ.

Resumo – O provimento para os cargos de direção das escolas públicas estaduais do Rio de Janeiro era feito com base nas eleições que ocorriam nas unidades escolares entre os anos de 1984 e 2003. No entanto, à luz da Separação dos Poderes, o Supremo Tribunal Federal, na Adin n. 2.997, entendeu serem inconstitucionais as leis estaduais que se utilizavam do processo consultivo para o provimento de tais cargos. Recentemente, atendendo a uma das reivindicações do Movimento “Ocupa” foi editada a Lei estadual n.7299/2016 que reestabelece o processo consultivo para o provimento dos cargos à direção, indo ao encontro do princípio constitucional da gestão democrática da escola. Dessa forma, busca-se discutir a constitucionalidade da nova lei e a necessidade de o Supremo Tribunal Federal rever o seu posicionamento, uma vez que o direito administrativo, atualmente mais democrático, deve criar mecanismos que viabilizem a participação popular.

Palavras-chave – Movimento Ocupa. Nomeação de cargos em confiança. (In) constitucionalidade do processo consultivo. Gestão Democrática das escolas estaduais. Separação dos Poderes.

Sumário – Introdução. 1. A greve dos professores estaduais, o fenômeno da ocupação e a judicialização do movimento ocupa. 2. A questão da eleição para o provimento de cargos à direção no âmbito das escolas públicas estaduais à luz da separação dos poderes: tendências dos julgados do STF. 3. As inovações da Lei estadual n. 7.299/2016 e os princípios constitucionais dela emanados. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O tema explorado no presente estudo busca revisitar um fato histórico e social ocorrido no Brasil no ano de 2016, qual seja a ocupação de algumas escolas públicas ocorridas nos estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro.

O fenômeno da ocupação que já tinha ocorrido nas universidades públicas, causou espanto ao ter sido apropriado por alunos adolescentes, que tão jovens começaram a exercer sua cidadania pela via da ocupação.

No Rio de Janeiro, objeto do estudo, a ocupação trouxe como principal contribuição a Lei estadual nº 7.299/16 que disciplina o processo consultivo para a indicação de diretores e

de diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC-RJ e da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC.

Apesar de a rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, SME-RJ, já aplicar o processo consultivo na escolha dos diretores das suas escolas, na esfera estadual havia e, ainda há uma resistência em consultar a comunidade escolar para que o poder público e a comunidade escolham em acordo, o gestor que irá administrar a escola com base nos princípios constitucionais e administrativos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, é causa de estranheza a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade das leis que tinham por objeto as eleições diretas para provimento de cargos comissionados nas diretorias de escolas públicas, uma vez que a comunidade escolar tem almejado o processo consultivo, na esperança que as escolas possam ser administradas com maior transparência e, que sejam elaborados projetos políticos pedagógicos que visem açambarcar as peculiaridades das comunidades em que estão inseridas.

No primeiro capítulo, faz-se um breve histórico do Movimento “Ocupa”, bem como de sua judicialização pelo judiciário carioca, que teve papel fundamental para que a Lei Estadual n.7.299/16, fosse elaborada com base na participação dos interessados em fazer da escola um lugar de acolhimento da comunidade em que está inserida.

No segundo capítulo, procura-se destacar o equívoco das decisões do Supremo relacionadas ao tema, que não ponderaram o princípio da separação dos poderes, aqui reconhecido no poder discricionário do Executivo em nomear e exonerar os escolhidos para exercer os cargos de direção das escolas públicas estaduais, com o princípio da supremacia do interesse público, já que muitas vezes estes cargos preenchidos com fins políticos têm levado a corrupção para dentro das escolas e impedido que a gestão escolar seja exercida de forma transparente, democrática e inclusiva.

No último capítulo, pretende-se analisar a Lei Estadual nº 7.299/16, sua importância para o restabelecimento da gestão democrática nas escolas públicas estaduais, bem como discutir com base na referida lei, a necessidade de a administração pública se apropriar dos princípios constitucionais que conduzam a uma administração participativa.

A pesquisa foi fundamentada numa interpretação sistemática da Lei Estadual nº 7.299/16, confrontando-a com a Adin n.2.997, a fim de discutir a sua compatibilidade com os princípios constitucionais da administração pública.

Além da análise da legislação pertinente ao tema, utilizar-se-á como metodologia, pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e fontes de jornal referentes ao Movimento “Ocupa”, a fim de viabilizar a proposta em questão e, auxiliar a compreensão da problemática aqui discutida.

Para tratar da necessidade de o Supremo Tribunal Federal rever o entendimento a respeito do tema, utiliza-se a técnica da ponderação de interesses na constituição, defendida por Daniel Sarmento, que permite ponderar a norma jurídica com princípios constitucionais.

1. A GREVE DOS PROFESSORES ESTADUAIS, O FENÔMENO DA OCUPAÇÃO E A JUDICIALIZAÇÃO DO MOVIMENTO “OCUPA”

Os profissionais da educação do estado do Rio de Janeiro entraram em greve em 02 de março de 2016, a fim de reivindicar 30% de aumento de salários, calendário de pagamento cumprimento da carga horária para planejamento, eleições para diretores da escola e melhor qualidade de trabalho e ensino na rede estadual de educação.

Apesar da pauta da greve ter se mostrado legítima, o governo do estado do Rio de Janeiro não atendeu a maior parte das reivindicações, mas houve vitórias parciais como: a possibilidade de escolha do diretor de escola pelo voto, objeto do nosso estudo.

A greve da educação estadual que se estendeu por quatro meses, também teve como saldo positivo o fato de ter impedido que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro- ALERJ votasse o aumento de 11% para 14% a contribuição previdenciária dos servidores estaduais.¹

No entanto, não desmerecendo o movimento da greve, o que mais chamou a atenção dos governantes foram as ocupações, uma vez que sessenta e oito escolas estaduais do Rio de Janeiro, foram ocupadas durante a greve de professores e funcionaram como força motriz do movimento, especialmente no momento em que a cidade do Rio de Janeiro seria palco dos Jogos Olímpicos e, que as autoridades buscavam mostrar ao mundo que as instituições estavam fortes e bastante capazes de solucionar seus problemas.

As ocupações dividiram opiniões de educadores, de um lado, havia o grupo dos que defendiam a legitimidade e a importância do movimento não apenas estadual, mas nacional, já que também ocorreram em outros estados como: São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná e, do

¹Do G1 Rio. Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/07/apos-quase-5-meses-professores-decidem-suspender-greve-no-rj.html>>. Acesso em: 29 abr.2017.

outro lado os que eram contrários à ocupação por acreditar que representava um entrave ao direito dos alunos que queriam estudar, especialmente os que iriam fazer o ENEM e seriam prejudicados.

No Rio de Janeiro, objeto do nosso estudo, a juíza Glória Heloiza Lima da Silva, titular da 2ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso do Rio de Janeiro que atuou na ação civil pública que tinha por objeto da lide, a ocupação do Colégio Estadual Prefeito Mendes de Moraes, agiu de forma republicana ao determinar a coexistência pacífica e harmônica entre os alunos responsáveis pela ocupação com os demais alunos nas escolas ocupadas.

Em uma das decisões, a fundamentação do juízo foi no sentido de garantir o direito à livre manifestação dos adolescentes disponibilizando as instalações em setores distintos dos já ocupados pelos alunos manifestantes, a fim de que fosse restabelecido o direito dos demais ao acesso à escola e à educação. Destaca-se abaixo, trecho da referida decisão:

Nesse sentido, pontuamos, que a presente demanda visa garantir o efetivo exercício dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, dentre eles, aquele que se refere à Educação em sua toda a sua plenitude, bem como, ao direito à liberdade de manifestação. É preciso mencionar que a nos termos da Carta Magna Vigente, a Educação é direito de Todos e dever do Estado, que por sua vez deve prestá-lo gratuitamente de maneira inclusiva e com padrão de qualidade aceitável, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, neste caso, crianças e adolescentes, para o preparo do exercício da cidadania e qualificação profissional (artigo 205 c/c artigo 206, incisos I, VI e VII)².

Ao ser judicializado, o movimento “ocupa”, nos faz atentar, especialmente, com base nessa decisão, que a educação ainda não tinha sido usada como forma de apropriação pelo aluno brasileiro, especialmente pelos alunos da rede pública.

Ainda quando se fala em educação nos baseamos na educação escolástica, professor de um lado, alunos de outro, pouco diálogo, muito conteúdo e pouco aprendizado.

Ao enxergar a educação como um direito constitucional, que assegura ao aluno adolescente, o direito à liberdade e ao livre exercício manifestação de pensamento, a decisão citada nos faz perceber o quanto a educação perdeu ao não permitir que os alunos se apropriassem dela como um todo.

Nesse sentido, a decisão serviu também para abrir uma caixa de diálogo entre a sociedade, aqui representada pelo grupo de estudantes e o Judiciário, uma vez que aproximou

² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo n. 0105730-36.2016.8.19.0001. Magistrada: Glória Heloiza Lima da Silva. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=pública&numProcesso=2016.001.089424-3>>. Acesso em: 29 abr.2017.

este último da classe de estudantes, que passou a enxergar o Judiciário não como aparelho repressor do Estado, mas como garantidor dos princípios constitucionais.

Dessa forma, o Judiciário, no caso em tela, atuou não apenas por trabalhar a ocupação como movimento social, ou seja, como um instrumento utilizado pelos jovens para lutar pelo direito à educação e à cidadania, mas também atuou no sentido de delimitar espaços de convivência entre alunos a favor e contra a ocupação das escolas públicas.

Ao judicializar a questão, o Terceiro Poder passou a ocupar o espaço que a própria secretaria de educação, órgão do Poder Executivo, deixou de ocupar, quando tentou solucionar a questão, como se fosse questão de polícia, tendo sido o ativismo judicial importantíssimo à resolução do conflito. Neste sentido, destaco o pensamento de Barroso:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Em muitas situações, nem sequer há confronto, mas mera ocupação dos espaços vazios.³

Assim, é possível perceber que o movimento “ocupa” teve como ponto principal, o direito de resistência, uma vez que os estudantes se viram no direito de resistir às ordens de um estado negligente, que não demonstra importância para com a educação da classe menos favorecida e, que acima de tudo usa a não-educação como mecanismo de manipulação das classes populares.

Destaca-se que a resistência passiva, não violenta, aqui representada pela ocupação dos estudantes de suas escolas, não é ineficaz, ao contrário, no dizer de Bobbio, “visa geralmente a mudança”⁴. Neste caso, como principal mudança, fruto da reivindicação do movimento ocupa, foi elaborada a Lei estadual n. 7.299/16⁵, que passa a disciplinar o processo consultivo para o cargo de direção no âmbito das escolas públicas estaduais.

2. A QUESTÃO DA ELEIÇÃO PARA O PROVIMENTO DOS CARGOS À DIREÇÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS À LUZ DA SEPARAÇÃO DE PODERES: TENDÊNCIAS DOS JULGADOS DO STF

O Supremo Tribunal Federal ao julgar Ações Direta de Inconstitucionalidade sobre a realização de eleições nas escolas públicas para provimento dos cargos à direção tem decidido

³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 441-442.

⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004, p.165-166.

⁵ MENASCE, Márcio. *Governo publica lei aprovando eleições para diretores de escolas*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/governo-publica-lei-aprovando-eleicoes-para-diretores-de-escolas-19449870>> Acesso em: 29 abr. 2017.

pela inconstitucionalidade das leis que preveem o processo consultivo para a ocupação dos referidos casos.

No Rio de Janeiro, as eleições para o cargo de direção nas escolas públicas estaduais começaram a ocorrer em 1984 e foram interrompidas em 2003, quando a governadora Rosinha Garotinho propôs uma ação de inconstitucionalidade no Supremo sobre as leis estaduais que regiam o processo eleitoral para o provimento de tais cargos.

A alegação do governo para a inconstitucionalidade das leis se baseou no fato de que a livre nomeação para o cargo em comissão não pode se sujeitar por expressa determinação constitucional, ao pré-requisito de eleição⁶.

Assim, com base na alegação, na Adin n. 2.997-MC/RJ, apenas os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, decidiram pela constitucionalidade do art.308 da Constituição⁷ do Estado do Rio de Janeiro, da Lei n. 2.518/96 e do art.5º, I e III da Lei 3.067/98 que tratam da eleição para diretores das escolas estaduais do Rio de Janeiro.

Em seu voto, o ministro Sepúlveda Pertence⁸ destacou que as leis estaduais que preveem as eleições para o cargo de direção não ferem à Constituição Federal, uma vez que a própria Constituição no art. 206, VI, prevê “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

No entanto, o entendimento que prevalece é que há incompatibilidade material em relação aos artigos 2, 25, 37, II 84, II e XXV e, 206, VI, da CRFB/88, uma vez que o art.206, VI não pode ser tratado isoladamente, mas sim dentro de um outro conjunto de normas que tratam da discricionariedade do chefe do poder executivo em escolher os ocupantes dos cargos comissionados.

Ainda pelo entendimento do Supremo⁹, há uma inconstitucionalidade formal, decorrente do vício de iniciativa, pois é prerrogativa do Executivo, determinar a realização de processo eleitoral para o preenchimento dos cargos em comissão dos diretores de escolas.

Apesar do entendimento do Supremo, acredito que para o provimento de cargos em comissão de diretores de escolas estaduais, deveria ser aplicada a tese defendida pelo professor Daniel Sarmiento para quem as normas jurídicas precisam ser ponderadas de acordo com os princípios constitucionais, uma vez que em uma democracia, deve prevalecer a

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI. 2.997- MC/RJ. Relator. Min.César Peluso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+2997%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/hjxtmtf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.997- MC/RJ. Relator. Min.César Peluso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+2997%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/hjxtmtf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

vontade do legislador, cuja legitimidade advém do voto popular. Ainda para Sarmento, o Judiciário tem que:

acatar as ponderações de interesses realizadas pelo legislador, só as desconsiderando ou invalidando quando elas se revelarem manifestadamente desarrazoadas ou quando contrariarem a pauta axiológica subjacente ao texto constitucional.¹⁰

Dessa forma, acredito ser necessário que o Supremo Tribunal Federal reveja a jurisprudência relativa ao tema, uma vez que o movimento das ocupações aponta que o mais acertado para a educação é que a gestão democrática da escola prevista no art.206, VI, da Constituição Federal seja tratada de forma isolada, a fim de evitar que cargos tão importantes para a educação pública sejam usados por maus políticos. Assim, destacamos o voto do Ministro Sepúlveda Pertence:

a regra geral da competência do Chefe do Poder Executivo para prover os cargos públicos e, de modo especial, para prover livremente os cargos em comissão, se antepõe, no caso uma regra especial, a do art.206, VI, da Constituição, a prever 'a gestão democrática do ensino público, na forma da lei'. Creio que esse dispositivo permite ao legislador ordinário experimentar formas de participação da comunidade escolar na escolha da direção dos estabelecimentos¹¹.

Destaca-se ainda que, no caso brasileiro, o poder discricionário do Poder Executivo em nomear cargos comissionados não apenas no âmbito das escolas, mas também no âmbito dos ministérios, secretarias e empresas públicas tem se mostrado bastante predador, uma vez que a discricionariedade abre portas à corrupção e faz com que cargos sejam ocupados não com base na capacidade dos gestores, mas na capacidade e poder político que os partidos têm de pressionar o Executivo para nomear este ou aquele apadrinhado.

Assim, os cargos comissionados incham a máquina pública, oneram o Estado e acirram as intrigas partidárias e as disputas pelo poder, já que quem pode mais geralmente fica com os cargos mais cobiçados.

Dessa forma, para impedir que a corrupção chegue às escolas através de indicações de empresas responsáveis pela limpeza, fornecedores de merenda e pela manutenção das escolas, a eleição para o cargo de direção se mostra como um passo importante na transparência desse serviço público, pois uma pessoa indicada pela comunidade escolar deve atender os interesses desse grupo de alunos e não aos interesses políticos locais que manipulam as verbas, através desse ou daquele fornecedor.

¹⁰ SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 114.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.997- MC/RJ. Relator. Min.César Peluso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+2997%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hjxtmtf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

No entanto, apesar de o Supremo entender que há outros instrumentos capazes de promover a “gestão democrática do ensino público”, desde que não relacionados à realização de eleições diretas para os cargos de direção, não há melhor instrumento para trabalhar a cidadania que envolver o alunado na escolha dos seus diretores, afinal para os estudantes, a escola é depois da família, a instituição social mais importante.

Assim, o processo participativo da comunidade escolar na escolha do seu gestor é fundamental para a aproximação desta comunidade com a escola.

Tal processo é muito importante para que os alunos que hoje estão dissociados do processo de aprendizagem vejam a escola como algo que lhes pertence. É uma forma, de torná-los responsáveis pela escola e de prepará-los para o pleno exercício da cidadania.

A ocupação foi um passo importante no processo da gestão democrática, mas é crucial que as reivindicações feitas pelos estudantes não caiam no vazio, a fim de que estes estudantes possam valorizar a sua ação frente ao Estado.

A educação deve ser buscada em sua plenitude, as instituições de ensino sejam públicas ou privadas têm muita dificuldade em garantir ao alunado, a liberdade de escolha e de manifestação de pensamento.

Ainda precisamos discutir em pleno século XXI se a questão de gênero deve ou não ser discutida dentro das escolas, se o bullying prática comum deve ser punido ou varrido para debaixo do tapete, até chegarmos ao absurdo de acreditar que pode haver escolas sem partido.

Assim, são colocados em *stand by*, questões cruciais para o desenvolvimento da nossa sociedade que precisam ser discutidas no âmbito escolar, mas parece que a escola está afastada das pautas da sociedade. Há um número elevado de adolescentes grávidas e ainda assim, não se tem discutido a importância do planejamento familiar ou do uso de preservativos.

A escola tem sido vista como o lugar onde o aluno recebe a instrução, e esse lugar não tem se demonstrado atrativo para o aluno, ao contrário, tem-no afastado. O índice de evasão escolar nas escolas da rede estadual, durante o ensino médio é bastante alto, e ainda assim as escolas não têm trabalhado para resolver este problema.

As secretarias de educação estão mais interessadas em números que no aprendizado e na formação humanística e cidadã do alunado, por isso a participação dos estudantes no processo consultivo é tão importante.

Ao dispor que existem outros instrumentos pelos quais se pode buscar a gestão democrática, o Supremo Tribunal Federal não apontou quais serão, nem poderia, uma vez que há limites a Judicialização.

Há uma desvinculação muito grande entre o que se julga e o que se apresenta na realidade. A realidade da grande maioria das escolas é que a intervenção das chamadas Metropolitanas na gestão escolar não têm sido positiva, ao contrário têm afastado os alunos que não compreendem qual o seu papel dentro da comunidade escolar.

3. AS INOVAÇÕES DA LEI ESTADUAL Nº 7.299/2016 E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DELA EMANADOS

Maria Sylvia Di Pietro, critica autores, como Gustavo Binbenojm, Humberto Ávila e Marçal Justem Filho que defendem a ideia de que o direito administrativo tem na origem um véis autoritário. Para a autora, a direito administrativo tem buscado recentemente se apropriar dos fundamentos filosóficos e constitucionais, uma vez que não cabe ao Estado o autoritarismo, mas a defesa dos interesses da coletividade¹². Assim para DI PIETRO:

O Direito Administrativo se constitucionalizou, se humanizou, se democratizou. Este, desde as origens, encontrou fundamento no Estado de Direito e acompanhou a sua evolução nas várias fases (Liberal, Social e Democrática). Mais recentemente, a ligação com os princípios do Estado de Direito ainda mais se acentuou com a constitucionalização do Direito Administrativo¹³.

Percebe-se que o Direito Administrativo hoje passa por um processo de evolução em que não é mais possível e tampouco aceitável que o Estado administrador esteja no comando de um lado e, os súditos estejam do outro lado, apenas assistindo bestializados¹⁴ as regras impostas pelos governantes.

Hoje, segundo DI PIETRO, o Direito Administrativo, cuja base é essencialmente constitucional foi enriquecido pelos ideais de centralidade e dignidade da pessoa humana, de participação, de transparência e de exigência de motivação¹⁵.

Recentemente, a sanção da Lei estadual n.7.299/2016 é uma evidência de que o Estado, pela via do Direito Administrativo pode fazer com que a participação, a transparência e a cidadania sejam efetivadas pela administração pública.

A referida lei derivou de um processo participativo em que o Judiciário, através do trabalho efetivo da juíza Heloiza Lima da Silva, atuou em conjunto com a Secretaria Estadual

¹² DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.9.

¹³ *Ibid.*, p. 9

¹⁴ Expressão utilizada pelo historiador José Murilo de Carvalho in *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

¹⁵ DI PIETRO, op.cit.,p.9.

de Educação, com a Defensoria Pública e com o Ministério Público, a fim de atender aos anseios dos estudantes que participaram do movimento ocupa¹⁶.

Tal busca pela democratização do ato administrativo, pode ser observada logo no art. 1º, da Lei n. 7.299/2016¹⁷ que dispõe sobre a competência do Poder Executivo em nomear e exonerar diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e, que este Poder promoverá processos consultivos para a indicação de membros do magistério para estes cargos, de acordo com o disposto na presente lei.

Do referido artigo, entende-se que pelo fato do estado do Rio de Janeiro, já ter tido duas leis consideradas inconstitucionais, a redação da Lei n. 7.299/2016, teve o cuidado de trazer de forma bastante didática a questão da competência do Poder Executivo em nomear e exonerar os cargos de diretores das escolas públicas estaduais.

Outro ponto importante a ser destacado ainda no primeiro artigo da Lei n. 7.299/2016 é o fato do processo consultivo prever que ainda que haja processo consultivo para os cargos à direção serão nomeados membros do magistério. Tal norma vai ao encontro do entendimento do Supremo Tribunal Federal que rechaça o nepotismo e busca atender aos princípios da moralidade e impessoalidade, dispostos no art.37 da CRFB/88 para a nomeação dos cargos em comissão.

Para o STF, a súmula vinculante n. 13¹⁸ que proíbe o nepotismo contempla três vedações distintas relativamente à nomeação para cargo em comissão, de confiança ou função gratificada em qualquer dos Poderes de todos os entes integrantes da Federação, assim de acordo com o ministro Marco Aurélio:

A primeira diz respeito à proibição de designar parente da autoridade nomeante. A segunda se refere a parente de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A terceira refere-se ao nepotismo cruzado, mediante designações recíprocas.¹⁹

Já o art. 2º, da Lei n.7.299/2016 dispõe sobre as exigências necessárias ao candidato ao cargo de diretor escolar, como: possuir três anos de experiência no magistério escolar, ser

¹⁶ MENASCE, Márcio. *Governo publica lei aprovando eleições para diretores de escolas*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/governo-publica-lei-aprovando-eleicoes-para-diretores-de-escolas-19449870>> Acesso em: 29 abr. 2017.

¹⁷ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei n.7.299, de 03 de junho de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>> Acesso em: 29 abr.2017.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recl. 26303/RJ. Relator. Ministro. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5125486>. 2017. />Acesso em: 01 mai.2017.

¹⁹ Ibid.

membro efetivo do magistério público estadual, não ter tido participação comprovada em irregularidade escolar, apresentar o plano de gestão, entre outras.

A apresentação do plano de gestão está ligada ao princípio constitucional da eficiência que foi acrescentado ao caput do art. 37 da CFRB/88²⁰ pela Emenda Constitucional nº 19/98 e está relacionado à qualidade dos serviços prestados pela administração pública.²¹

Assim, ao exigir que o candidato apresente o plano de gestão, a norma busca fazer com que apenas se apresente para disputar o cargo, servidores qualificados que não busquem interesses políticos, mas que estejam dispostos a prestar um serviço administrativo com qualidade e eficiência. Desta forma, para Carvalho Filho, observar o princípio da eficiência, significa que:

A administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.²²

Outra inovação da Lei n. 7299/2016²³ é a participação do Conselho Escolar (CEC) na coordenação do processo consultivo. O Conselho Escolar que é um órgão colegiado com representatividade da comunidade escolar: diretores da escola, professores, funcionários administrativos, alunos e responsáveis.

O CEC tem função consultiva, propositiva, mobilizadora e fiscalizadora no âmbito da gestão escolar²⁴, assume um papel fundamental no processo consultivo, traçando regras, evitando excessos dos candidatos e, principalmente evitando que interesses políticos prevaleçam na escola.

Ainda de acordo com o art. 6º, da Lei nº 7.299/2016²⁵ são eleitores: professores, servidores públicos com funções administrativas, alunos devidamente matriculados na

²⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.> Acesso em: 14 mar. 2017.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.27.

²² Ibid., p.28-29.

²³ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei n.7.299, de 03 de junho de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>> Acesso em: 29 abr.2017.

²⁴ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Resolução SEEDUC N. 5109, de 30 de maio de 2014. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2939981/DLFE-89636.pdf/PORTARIASEEDUCSUGENNA485DE30.07.2014DO31.07.2014ESTABELECEPROCEDIMENTOSREALIZACAOCONSULTACOMUNIDADEESCOLARMEBROSCONSELHOESCOLARES.pdf>> Acesso em 29 abr.2017.

²⁵ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei n.7.299, de 03 de junho de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>> Acesso em: 29 abr.2017.

unidade escolar e responsáveis por alunos menores de doze anos. Daí decorre, o ponto principal da lei que é abrir aos alunos a possibilidade do voto.

A CRFB/88 define a cidadania como um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito e o direito ao voto como cláusula pétrea. No entanto, ainda se discute se o cargo de direção das escolas públicas deve ser ocupado por eleição, concurso ou indicação?²⁶

Acredito que neste ponto, o legislador ao elaborar a Lei n.7.299/2016, tenha ido além, ao estabelecer o mesmo peso para votos de professores, funcionários e alunos, que geralmente é feito com sistema de peso, onde os votos de professores e funcionários têm um peso maior.

A CRFB/88 dispõe no art. 206, VI, que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática da escola, dentre outros. A norma constitucional é de 1988, passados quase trinta anos não é mais possível que se questione se deva ou não haver processo eletivo para o cargo de direção, sendo necessário que a lei fosse elaborada por força da ocupação e de toda a repercussão que a mesma alcançou nos meios de comunicação.

Segundo Ângelo Ricardo Souza²⁷, pesquisador do núcleo de políticas educacionais da Universidade Federal do Paraná, o fato de existir eleição para o cargo de diretor nas escolas públicas, por si só, não enseja garantia de democratização, mas abre caminho para que a democracia nas escolas e nos sistemas de ensino seja ampliada²⁸.

Interessante, que o educador fala da ampliação da democracia não apenas no interior das escolas, mas de todo o sistema de ensino. Não adianta, a lei alterar a forma de provimento de cargos à direção escolar se o sistema educacional não for transformado e, se as secretarias de educação continuarem a ditar regras e metas sem respeitar as peculiaridades das unidades educacionais.

O art. 8º, da Lei n.7.299/2016²⁹ estabelece um prazo para que o processo consultivo volte a acontecer, estabelecendo um prazo de três anos, determinando ainda que os diretores em exercício podem ser nomeados por mais um período.

Há educadores como Heloísa Lück que criticam o mandato curto, uma vez que quem for escolhido para o cargo dificilmente planejará mudanças profundas, com receio de não conseguir concretizá-las³⁰.

²⁶ OLIVEIRA, Tory. *Escolha do diretor: eleição, concurso ou indicação?* Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/escolha-do-diretor-eleicao-concurso-indicacao/>> Acesso em: 29 abr.2017.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei n.7.299, de 03 de junho de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>> Acesso em: 29 abr.2017.

A crítica que se faz ao disposto no artigo é o fato de que o período de três anos é um período curto para se efetivar um plano de gestão. Muitos diretores da rede estadual vão receber escolas que foram profundamente sucateadas ao longo dos quatorze anos³¹ em que o Estado do Rio de Janeiro deixou de realizar eleição para o provimento de cargo à direção.

Já o art. 9º, da Lei n. 7299/2016 é claro em estabelecer que caso a unidade escolar não apresente candidaturas para ocupar o cargo, a direção será nomeada pela Secretaria de Estado de Educação, uma forma clara de fazer entender que a nomeação é ato discricionário do Poder Executivo e, que este está facultando à comunidade escolar a participação por meio do processo consultivo.

O referido artigo é o principal entrave enfrentado pela efetivação da Lei n.7.299/2016, uma vez que a pesquisa Práticas de Seleção e Capacitação de Diretores Escolares, encomendada pela Fundação Victor Civita, demonstra que poucos educadores querem ocupar a cadeira de gestor por fatores relacionados à baixa remuneração e ao excesso de responsabilidade³².

O art.13, da Lei n.7.299/2016³³ é o corolário do princípio da gestão democrática da escola, disposto no art. 206, VI, da CRFB/88³⁴, uma vez que dispõe que o processo consultivo para a escolha de diretores das escolas estaduais, poderá no mesmo pleito realizar outras consultas à comunidade escolar, como plebiscitos e referendos sobre assuntos de grande relevância e interesse de cada unidade escolar.

Aqui reside a grande importância da lei que é fazer com que os adolescentes passem a vivenciar no micromundo da escola sua primeira experiência democrática e aprendam a construir a cidadania com base na responsabilidade, uma vez que parte da qualidade da educação empregada em sua unidade escolar estará diretamente ligada a boa escolha do seu diretor.

³⁰ LÜCK, Heloísa. *Tempo X qualidade*. Disponível em: < <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/512/para-garantir-a-boa-escolha-de-um-diretor>> Acesso em: 04 abr.2017.

³¹ ALFANO, Bruno. *Cochilo de aluno levou à primeira eleição de diretor na história do Rio*. Disponível em: < <http://extra.globo.com/noticias/educacao/cochilo-de-aluno-levou-primeira-eleicao-de-diretor-na-historia-do-rio-20740872.html>> Acesso em: 29 abr.2017.

³² FRAINDERAICH, Verônica. *Para garantir a (boa) escolha de um diretor*. Disponível em: < <https://brasil.governo.do.estado.do.rio.de.janeiro/Lei.n.7.299.de.03.de.junho.de.2016>> Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>> Acesso em: 29 abr.2017.://gestaoescolar.org.br/conteudo/512/para-garantir-a-boa-escolha-de-um-diretor> Acesso em: 04 abr.2017.

³³ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei n.7.299, de 03 de junho de 2016. Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>> Acesso em: 29 abr.2017.

³⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.>Acesso em: 14 mar. 2017.

CONCLUSÃO

O movimento “Ocupa” orquestrado por estudantes da rede estadual de educação do Rio de Janeiro trouxe de volta a possibilidade de haver no âmbito das escolas estaduais processo consultivo para o provimento dos cargos de diretor geral e diretores adjuntos das unidades escolares estaduais.

Historicamente, não havia processo consultivo na rede estadual desde o governo Rosinha Garotinho, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, na Adin n. 2.997, requerida pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, julgou inconstitucionais as Leis Estaduais n. 2.518/1996 e n.3.067/1998 que tinham como matéria as eleições para o cargo à direção por considerar que o Legislativo usurpou a discricionariedade do Executivo de nomear cargos de confiança.

No entanto, está na hora de o Supremo rever tal posicionamento, a fim de que o constitucionalismo democrático seja efetivado para os estudantes que buscam iniciar o processo de construção de sua cidadania pela via da escola.

Tal entendimento do Supremo Tribunal Federal não está alinhado à ideia do ativismo judicial que tem sido utilizada para defender interesses não apenas coletivos, mas de grupos sociais, que, sem voz, não podem ser abafados pela ditadura das maiorias.

O ponto principal trazido por este artigo é definir se deve prevalecer a vontade do Poder Executivo em nomear os cargos à direção ou se a comunidade escolar deve participar da escolha.

Ora, dificilmente o governador ou o secretário de educação terão disponibilidade para conhecer a realidade das 1.646 unidades escolares que formam a rede estadual. É impossível se comparar uma escola da zona sul, com uma da zona oeste ou ainda com outra unidade escolar da Baixada e interior do estado, por isso a indicação a nosso ver se mostra ineficaz.

Por outro lado, o processo consultivo além de permitir que os alunos tenham sua primeira experiência com um processo democrático, a eleição afasta o nepotismo e a indicação política que parece ser um problema histórico que temos tido muita dificuldade de enfrentar e vencer.

Além disso, o processo consultivo pode aproximar o diretor do alunado, que através da empatia tem grandes chances de se apropriar mais da escola, por acreditar fazer parte da gestão que este ajudou a escolher.

Espera-se que a porta que foi aberta pela Lei n.7.299/2016 possa contribuir para que os alunos, especialmente os do ensino médio, estreitem seus laços de amizade para com a escola,

se tornem menos indiferentes, mais participativos, e, que esta aproximação possa reduzir a evasão escolar no âmbito das escolas estaduais, um dos maiores problemas enfrentado pela rede.

REFERÊNCIAS

ALFANO, Bruno. *Cochilo de aluno levou à primeira eleição de diretor na história do Rio*. Disponível em: < <http://extra.globo.com/noticias/educacao/cochilo-de-aluno-levou-primeira-eleicao-de-diretor-na-historia-do-rio-20740872.html>> Acesso em: 29 abr.2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. >Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.997- MC/RJ. Relato: Ministro César Peluso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+2997%2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hjxtmtf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recl. 26303/RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5125486>. 2017. /<. Acesso em: 01 mai. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo n.0105730-36.2016.8.19.0001.Disponívelem:<<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2016.001.089424-3>>. Acesso em: 29 abr.2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. *Lumen Juris*, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FRAINDERAICH, Verônica. *Para garantir a (boa) escolha de um diretor*. Disponível em: < <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/512/para-garantir-a-boa-escolha-de-um-diretor>>. Acesso em: 04 abr.2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LÜCK, Heloísa. *Tempo X qualidade*. Disponível em: <<https://gestaoescolar.org.br/conteudo/512/para-garantir-a-boa-escolha-de-um-diretor>>. Acesso em: 04 abr.2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENASCE, Márcio. *Governo publica lei aprovando eleições para diretores de escolas*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/governo-publica-lei-aprovando-eleicoes-para-diretores-de-escolas-19449870>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

OLIVEIRA, Tory. *Escolha do diretor: eleição, concurso ou indicação?* Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/escolha-do-diretor-eleicao-concurso-indicacao/>>. Acesso em: 29 abr.2017.

RIO DE JANEIRO. Resolução SEEDUC N. 5109, de 30 de maio de 2014. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2939981/DLFE89636.pdf/PORTARIASEEDUCSUGENN485DE30.07.2014DO31.07.2014ESTABELECEPROCEDIMENTOSREALIZACAOCONSULTACOMUNIDADEESCOLARMEBROSCONSELHOSESCOLARES.pdf>>. Acesso em: 29 abr.2017.

RIO DE JANEIRO. Lei n.7.299, de 03 de junho de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/faa481bd18c5c3e583257fcb0061ea02?OpenDocument>>. Acesso em: 29 abr.2017.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.