

## PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 5, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para, em conformidade com o II Plano Nacional de Educação, dispor sobre a gestão democrática do ensino público*; o PLS n° 321, de 2014, do Senador Wilson Matos, que *altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para definir critérios de mérito no processo de gestão democrática do ensino público*; e o PLS n° 94, de 2015, da Senadora Fátima Bezerra, que *altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a gestão democrática nas escolas*.

Relator: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

### **I – RELATÓRIO**

Vêm a esta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 5, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço; o PLS n° 321, de 2014, do Senador Wilson Matos; e o PLS n° 94, de 2015, da Senadora Fátima Bezerra. Os três projetos tramitam em conjunto, em decorrência da aprovação do Requerimento n° 1.290, de 2015, e têm como foco a gestão democrática do ensino público.

O **PLS n° 5, de 2014**, altera os arts. 14 e 67 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), para dispor sobre a gestão democrática do ensino, nos termos do que denomina “II Plano Nacional de Educação”.

A redação do inciso II do art. 14 é alterada, passando a prever a participação das comunidades escolar e local não somente em conselhos



SF/16340.98477-05

escolares ou equivalentes, mas também na gestão dos estabelecimentos, com atribuições definidas pelo sistema de ensino.

Além disso, acrescenta inciso III ao art. 14 da LDB, para determinar a seleção de gestores escolares entre profissionais com cargos efetivos da carreira de magistério e que tenham pelo menos 3 anos de exercício em regência de classe. O § 1º apresenta as fases que deverão constituir o processo seletivo, quais sejam: inscrição; apresentação da proposta de trabalho; e avaliação, realizada em três etapas (prova escrita, avaliação de competências específicas e entrevista pessoal). O § 2º dispõe que deverá ser dada a toda comunidade escolar e ao sistema de ensino ampla divulgação de todas as etapas do processo seletivo, incluindo os resultados obtidos.

O art. 67 da LDB, por sua vez, deverá, nos termos do projeto em tela, ser acrescido de § 4º, preceituando que, na remuneração dos gestores escolares, haverá parcela variável, calculada a partir do nível de ensino ofertado, do número de alunos da unidade escolar e do grau de desenvolvimento humano da região.

O art. 2º prevê que a implantação das ações previstas na lei deverá ocorrer no prazo máximo de 24 meses, sob a responsabilidade dos sistemas de ensino.

Na justificação, o autor argumenta que o projeto vai ao encontro do disposto no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ao resgatar o valor da gestão democrática e superar, por meio da valorização do mérito e da competência em gestão, os vícios da adoção da indicação política e da eleição pela comunidade escolar como mecanismos para escolha de dirigentes.

O art. 1º do **PLS nº 321, de 2014**, inclui inciso III ao art. 14 da LDB, prevendo que os critérios de mérito deverão predominar na seleção dos gestores escolares. Acrescenta ainda parágrafo único, determinando que, para fins de aferição de mérito, deverão ser consideradas avaliações do rendimento escolar dos estudantes para os quais o docente tenha lecionado, além de outras avaliações de conhecimento e de aptidão para o exercício do cargo de gestor escolar.

Segundo o autor, a proposta visa a valorizar o mérito na escolha de diretores de escola, pois, para exercer essa função, o indivíduo deve demonstrar, além de atributos pessoais de liderança, sólido conhecimento do



campo em que atua. Para isso, nada melhor do que avaliar o desempenho desse indivíduo como docente.

O **PLS nº 94, de 2015**, também trata de alterar o art. 14 da Lei nº 9.394, de 1996, da seguinte maneira: no inciso I, incluem-se os conselheiros escolares como participantes da elaboração do projeto pedagógico da escola. No inciso II, suprimiu-se a expressão “ou equivalentes”.

Além disso, a proposição acrescenta art. 14-A à LDB, para preceituar que o conselho escolar é órgão colegiado da escola pública, devendo exercer função deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica. O § 1º atribui ao conselho escolar a competência para elaborar o projeto pedagógico da escola e para avaliar a execução desse projeto, inclusive sob os aspectos administrativos e financeiros. O § 2º determina que a atuação em conselho escolar é considerada serviço público relevante. No § 3º, prevê-se que a definição da composição, da competência e da eleição dos membros do conselho escolar deverá ser realizada por meio de lei específica, aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitada a representação paritária entre os seguimentos que trabalham na escola e o formado por pais e alunos. No § 4º, indica-se que o funcionamento do conselho escolar deverá ser disciplinado no regimento interno escolar.

Na justificação, a autora afirma que a proposição está em sintonia com a Meta 19 do PNE, que apresenta várias estratégias de estímulo à constituição e ao fortalecimento dos conselhos escolares e dos mecanismos participativos nas escolas. Argumenta ainda que a participação ativa de todos os segmentos que atuam na dinâmica escolar cria um laboratório vivo de boas práticas de gestão comunitária e de corresponsabilidade.

Os projetos em tela deverão ter vigência imediata, a partir da data de publicação da lei, e deverão ser analisados por esta CE, em caráter terminativo. Não foram oferecidas emendas às proposições.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que tratem de normas gerais sobre educação. Assim, a análise do PLS nº 5 e do PLS nº 321, ambos de 2014, bem como do PLS nº 94, de 2015, enquadra-se nas competências atribuídas a este colegiado.



A gestão democrática é um dos princípios do ensino no Brasil, segundo o art. 206, inciso VI da Constituição Federal (CF). A LDB também menciona esse princípio, no inciso VIII do art. 3º, além de prever, no art. 14, que os sistemas de ensino devem definir as normas de gestão democrática na educação básica pública, conforme suas peculiaridades e os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A Meta 19 do PNE, por sua vez, trata de “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”. A fim de dar cumprimento à Meta 19, uma série de Estratégias foram esboçadas. Destacamos as seguintes:

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;

.....

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

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;

.....

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.



Esboçado esse contexto legal, passemos à análise propriamente dita.

Em que pese o fato de o **PLS nº 5, de 2014**, apresentar legítima preocupação em inserir na LDB temática relacionada com a gestão das unidades escolares e com os processos para seleção de diretores, as medidas propostas apresentam uma série de dificuldades para implementação, considerando-se o arcabouço legal sobre o tema. O PNE, por exemplo, na referida Estratégia 19.1, inclui tanto critérios de mérito e desempenho quanto de participação escolar para escolha de dirigentes de instituições de ensino. Priorizar apenas um conjunto desses critérios, conforme a proposição em análise, relegando às instâncias de participação escolar apenas o direito de serem comunicadas sobre o andamento do processo seletivo, parece-nos pouco adequado.

Além disso, detalhar na LDB itens como a remuneração dos diretores ou as etapas e fases dos processos seletivos pode causar problemas para os sistemas de ensino. Para definir tais itens, é necessário que se considerem as realidades específicas, o *modus operandi*, as condições e limitações de cada ente federado e de cada sistema de ensino. Ainda que bem-intencionada, a medida pode causar mais prejuízos que benefícios, ao engessar as possibilidades de atuação dos sistemas e de construção de soluções adequadas às necessidades de cada realidade.

Ressaltamos, em relação à competência da comunidade escolar para atuar na gestão das instituições, que isso já ocorre, pois os conselhos escolares têm participação garantida na definição dos rumos da escola. Entretanto, a previsão de sua participação direta na gestão pode ocasionar dificuldades na tomada de decisão sobre aspectos administrativos e pedagógicos que competem aos diretores e aos outros profissionais da educação.

O **PLS nº 321, de 2014**, por sua vez, ao prever a predominância dos critérios de mérito na seleção de gestores escolares, também colide com as diretrizes de gestão democrática sobre o tema, inscritas no PNE, pois, ainda que o mérito seja dimensão fundamental, não se pode desconsiderar a participação escolar, ou seja, um aspecto não pode predominar sobre o outro, mas ambos devem ser considerados de forma conjunta.

Também no caso do PLS nº 321, de 2014, parece-nos inadequado detalhar de forma minuciosa o critério de escolha de diretores de escola, pois tal detalhamento, ao engessar o formato do processo seletivo a



ser adotado, desconsidera as necessidades e demandas específicas de cada sistema de ensino,

Em que pesem as restrições e dificuldades à plena adoção do PLS nº 5 e do PLS nº 321, ambos de 2014, julgamos que o espírito com que foram esboçados é bastante meritório. Parece-nos que realmente é fundamental recuperar, nas diretrizes gerais da educação nacional, o mérito como elemento do processo de seleção dos dirigentes escolares. Ainda que a valorização dessa perspectiva esteja explícita no PNE, este tem prazo definido e acreditamos, em consonância com as proposições apresentadas, que é preciso avançar para águas mais profundas, adicionando tal determinação nas diretrizes da educação brasileira, conforme substitutivo que apresento, a fim de que, ao término da vigência do atual Plano, não restem dúvidas sobre os pilares sobre os quais deve se assentar a escolha de diretores das escolas públicas: participação da comunidade escolar e avaliação do mérito dos eventuais candidatos ao cargo.

Finalmente, em relação ao PLS nº 94, de 2015, cumpre observar que se trata de proposta significativa, que estabelece a obrigatoriedade dos conselhos escolares, entendidos como instâncias deliberativas, consultivas, fiscalizadoras, mobilizadoras e pedagógicas, disseminando de forma consistente esses espaços para o exercício do diálogo e para a tomada de decisão. Entretanto, a proposição apresenta objeto idêntico ao do Projeto de Lei da Câmara nº 25, de 2014, da então Deputada Fátima Bezerra, que foi arquivado ao final da legislatura passada. Assim, nos termos do disposto no art. 334, inciso II, do Risf, a matéria deverá ser considerada prejudicada, por já ter sido objeto de prejulgamento em outra deliberação. Nos termos do § 4º do mesmo inciso, a proposição prejudicada deverá ser definitivamente arquivada.

### III – VOTO

Em função do exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 5, de 2014, nos termos do seguinte substitutivo, e, nos termos do art. 164 do Risf, pela **prejudicialidade** do PLS nº 321, de 2014, e pela **prejudicialidade** do PLS nº 94, de 2015:



**EMENDA Nº – CE (Substitutivo)**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 5, DE 2014**

Altera a Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a gestão democrática nas escolas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 14.**.....

.....

III - adoção conjunta de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar, para o processo de seleção dos gestores escolares.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador Romário, Presidente

Senador Antonio Carlos Valadares, Relator

