



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 5, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 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 nº 321, de 2014, do Senador Wilson Matos, que *altera a Lei nº 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 nº 94, de 2015, da Senadora Fátima Bezerra, que *altera a Lei nº 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 ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vêm a exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 5, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço; o PLS nº 321, de 2014, do Senador Wilson Matos; e o PLS nº 94, de 2015, da Senadora Fátima Bezerra. Os três projetos tratam de gestão democrática do ensino público e tramitam em conjunto, em decorrência da aprovação do Requerimento nº 1.290, de 2015.

O **PLS nº 5, de 2014**, dispõe sobre a gestão democrática do ensino, por meio da alteração nos arts. 14 e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB).





A proposição altera o inciso II do art. 14 da LDB, que passa a prever a participação das comunidades escolar e local não somente em conselhos escolares ou equivalentes, mas também na gestão dos estabelecimentos, com atribuições definidas pelo sistema de ensino.

Além disso, acrescenta inciso III ao referido art. 14, para determinar que gestores escolares sejam selecionados dentre os profissionais com cargos efetivos da carreira de magistério que tenham pelo menos 3 anos de exercício em regência de classe.

Segundo o § 1º, as fases que deverão constituir o processo seletivo são as seguintes: inscrição; apresentação da proposta de trabalho; e avaliação, realizada em três etapas (prova escrita, avaliação de competências específicas e entrevista pessoal). Em adição, 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 (§ 2º).

O projeto em tela acrescenta ainda § 4º ao art. 67 da LDB, para que, na remuneração dos gestores escolares, seja estabelecida 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 prazo máximo para implantação das ações previstas na lei será de 24 meses, sob responsabilidade dos sistemas de ensino (art. 2º).

Na justificação, o autor lembra os vícios em que incorrem as duas formas mais comuns de escolha de diretores de escolas públicas: a indicação política e a eleição pela comunidade escolar. A seguir, ressalta a importância de se levar em consideração a capacidade de gestão dos dirigentes escolares e defende a experiência do Estado do Espírito Santo, que combina participação da comunidade escolar com o mérito e a competência.

O art. 1º do **PLS nº 321, de 2014**, inclui inciso III no art. 14 da LDB, para estabelecer que os critérios de mérito deverão predominar na seleção dos gestores escolares. Acrescenta ainda parágrafo único, para determinar 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.



SF/17085.80102-55



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. Assim, evidencia-se de forma mais consistente o valor do mérito, que pode ser medido de diversas formas, sendo a principal o valor agregado pelo docente ao aprendizado dos estudantes sob sua responsabilidade.

O **PLS nº 94, de 2015**, também altera o art. 14 da Lei nº 9.394, de 1996, incluindo os conselheiros escolares como participantes da elaboração do projeto pedagógico da escola (inciso I) e suprimindo, no inciso II, 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 informa de início que o PLS tem objeto idêntico ao do Projeto de Lei da Câmara nº 25, de 2014, de sua autoria, arquivado ao final da legislatura passada. Ela destaca 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 compartilhamento de responsabilidades. Para corroborar a tese, cita a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), que apresenta várias estratégias de estímulo à constituição e ao fortalecimento dos conselhos escolares e dos mecanismos participativos nas escolas.



SF/17085.80102-55



Os projetos em tela deverão ter vigência imediata, a partir da data de publicação da lei, e deverão ser analisados pela CE, em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas às proposições, que foram redistribuídas, em virtude de o Senador Antonio Carlos Valadares ter deixado de compor a CE, em 14 de março de 2017.

II – ANÁLISE

O PLS nº 5, de 2014, o PLS nº 321, de 2014, e o PLS nº 94, de 2015, envolvem matéria de natureza educacional. Dessa forma, encontram-se sujeitos ao exame da CE, consoante disposto no art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não há reparos a fazer sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das proposições.

A gestão democrática do ensino público, enunciada no art. 206, inciso VI, representa um dos grandes avanços da Constituição de 1988 no campo da educação. A LDB repete o princípio, em seu art. 3º, inciso VIII. Além disso, determina, no art. 14, que os sistemas de ensino devem definir as normas de gestão democrática na educação básica pública, conforme suas peculiaridades e os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e 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 Meta 19 se desdobra numa série de Estratégias que detalham as diretrizes a serem cumpridas. Citamos, a título de exemplo, a Estratégia 19.1, que consiste na priorização do “repasso 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



SF/17085.80102-55



nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar”.

Também vale citar a Estratégia 19.5, que trata do estímulo à constituição e ao fortalecimento de conselhos escolares e de conselhos municipais de educação; a Estratégia 19.6, que aborda a importância de valorizar a participação de toda a comunidade escolar nas tomadas de decisão; e a Estratégia 19.8, que trata do desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares e da aplicação de prova específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos.

Conforme bem argumentou o Senador Antonio Carlos Valadares, em relatório apresentado anteriormente, ainda que **o PLS nº 5, de 2014**, apresente 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. A Estratégia 19.1 do PNE 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.

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. A proposição se articula, de forma consistente, às melhores práticas relacionadas à gestão democrática escolar, preconizadas no inciso VI do art. 206 da Constituição Federal.

Entretanto, não achamos adequado que se centralize nos conselheiros escolares as possibilidades para participação da comunidade escolar. Em que pese à argumentação de que a proposta não pretende abolir outros instrumentos participativos na escola, o texto apresentado no projeto caminha em outra direção, ao eliminar, de maneira inapropriada, a expressão “ou equivalentes”, no texto do inciso II do art. 14 da LDB.

Pensamos, enfim, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), que é preciso ampliar e fortalecer também a constituição de grêmios, de associações de pais e de outros múltiplos fóruns de participação, que não se esgotam, não se limitam e nem devem se subordinar aos conselhos escolares.

No mesmo sentido, também achamos que a alteração proposta para o inciso I do art. 14 trará mais prejuízos que benefícios, até porque é preciso resgatar o papel do docente. Professores são profissionais especializados, detentores de conhecimento específico. Suas intervenções na prática escolar são fundamentais para que não se retirem de outras instâncias democráticas de decisão, tais como os coletivos de profissionais da escola e



SF/17085.80102-55



os conselhos de classe, algumas prerrogativas funcionais de caráter essencial para o sucesso do processo de ensino e aprendizagem.

Em síntese, em que pesem as restrições e dificuldades à plena adoção do PLS nº 5 e do PLS nº 321, ambos de 2014, e do PLS nº 94, de 2015, 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, bem como estabelecer em norma critérios mínimos para a constituição e o funcionamento dos conselhos escolares.

Assim, elaboramos substitutivo, aproveitando as contribuições que julgamos pertinentes nos três projetos de lei, e votamos pela aprovação do PLS nº 5, de 2014, nos termos do art. 260, II, *b*, do RISF, que prevê a precedência, na tramitação em conjunto, de projeto mais antigo sobre o mais recente, quando originários da mesma Casa.

III – VOTO

Em função do exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 5, de 2014, nos termos do seguinte substitutivo, e, conforme art. 260, II, *b*, 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 a nomeação dos gestores escolares.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 14-A:

“**Art. 14-A** O conselho escolar é órgão colegiado da escola pública, com função deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica.

§ 1º A atuação no conselho escolar é considerada serviço público relevante.

§ 2º A composição, competência e eleição dos membros do conselho escolar serão definidas em lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitada a representação paritária.

§ 3º O funcionamento do conselho escolar será disciplinado no regimento interno da escola.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17085.80102-55