



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

**PARECER N° , DE 2021**

SF/21375.22608-40

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, do Senador Confúcio Moura, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para prever a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho e de participação da comunidade escolar para a nomeação de gestores escolares.*

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

## I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, de autoria do Senador Confúcio Moura, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB –, para dispor sobre princípios gerais a serem observados na indicação de gestores escolares.

Desse modo, o art. 1º do projeto insere o inciso III no art. 14 da LDB para estipular que, na nomeação dos gestores escolares, devem ser adotados critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como de participação da comunidade escolar, ficando vedada a indicação que não considere esses critérios.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS**

O art. 2º estabelece que a lei sugerida entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor enfatiza a relevância da escolha do gestor para o sucesso de uma escola e aponta a predominância, no setor público, do critério político para essa escolha, medida que não encontra respaldo no Plano Nacional de Educação vigente.

Após a apreciação da CE, o projeto será analisado, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Foi apresentada ao projeto a Emenda nº 1-CE, de autoria do Senador Jean Paul Prates, que acrescenta no referido inciso a expressão *garantida a consulta à comunidade escolar*, além de sugerir parágrafo único para determinar que somente poderão ser nomeados gestores escolares os profissionais referidos nos incisos I, II e III do art. 61 da LDB, que dizem respeito a três das cinco categorias de formação dos profissionais da educação.

## **II – ANÁLISE**

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como é o caso da proposição em análise.

Embora caiba à CCJ a apreciação da constitucionalidade do projeto, não há como analisar o mérito da matéria sem recorrer inicialmente ao texto da Constituição Federal (CF), cujo art. 206 prevê, entre os princípios que devem reger a educação escolar, o da gestão democrática do ensino público (inciso VI) e o da garantia do padrão de qualidade (inciso VII). Esses princípios são não apenas reiterados pela LDB (art. 3º, incisos VIII e IX), mas constituem preocupação do legislador ao longo da principal lei que norteia a educação em nosso país.

SF/21375.22608-40



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS**

Assim, por exemplo, a qualidade da educação escolar surge na LDB como diretriz do financiamento educacional público, como fundamento dos processos de avaliação institucional e como requisito para a autorização de funcionamento dos estabelecimentos privados de ensino.

No que concerne à gestão democrática, cumpre destacar o disposto no art. 14, que determina ser da responsabilidade dos sistemas de ensino definir as normas pertinentes na educação básica pública, de acordo com as respectivas peculiaridades e conforme dois princípios: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A LDB silencia a respeito da escolha dos gestores escolares, na educação básica pública, decerto devido à interpretação, sustentada por reiteradas manifestações do Judiciário, de que cabe ao Poder Executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão de diretor de escola pública.

Ocorre que existem muitas evidências na literatura especializada de que os gestores escolares exercem papel chave no bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Diretores com capacidade técnica e qualidades relacionadas à liderança, à autoridade, à inovação e ao espírito motivador constituem um dos principais fatores intraescolares que afetam os resultados acadêmicos dos alunos.

Essa constatação contrasta com a ampla extensão do fenômeno da indicação por critérios políticos para a direção de escolas públicas. Conforme lembrou a justificação, levantamento de 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou que 74,5% dos municípios observavam apenas a indicação política para o cargo de direção escolar. Segundo pesquisa de 2018, também do IBGE, divulgada em 2019, esse índice havia caído para 69,5%, ainda incrivelmente alto.

Mesmo que em parte dos casos a indicação política possa ter recaído em profissionais com competência técnica e apoio da comunidade

SF/21375.22608-40



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

escolar, por certo, em numerosas situações, os escolhidos não possuíam as qualidades necessárias para o adequado exercício das funções inerentes ao cargo.

Dessa forma, em muitas redes de ensino públicas foram buscadas fórmulas para associar competência técnica e respaldo da comunidade escolar na designação dos gestores dos estabelecimentos educacionais. A eleição foi adotada por vários entes federados, frequentemente acompanhada de requisitos predefinidos, como qualificação específica. Em outros casos, deu-se preferência ao concurso próprio para o cargo de dirigente. Contudo, essas fórmulas tendem a ter caráter legal precário, pois, mesmo quando apresentam bons resultados, ficam sujeitas à descontinuidade ocasionada por mudanças políticas.

Por conseguinte, representaria um avanço condicionar a escolha dos gestores das escolas a critérios que levem em conta os referidos princípios constitucionais de garantia de padrão de qualidade e de gestão democrática do ensino, sem a definição rígida do processo a ser estabelecido em cada rede pública, a fim de preservar a prerrogativa de indicação dos diretores de escola pelo titular do Poder Executivo.

Convém notar que o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência até 2024, estabeleceu, como sua Meta 19, que deveriam ser asseguradas condições, no prazo de 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*, com a previsão de recursos e apoio técnico da União para tanto.

A primeira estratégia estipulada para atingir essa meta é a de priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica sobre a matéria, *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*.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS**

Merece ser destacada, ainda, a estratégia de *desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares e de 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.*

Enfim, julgamos que a sugestão trazida pelo PL em análise apresenta-se em conformidade com o PNE vigente e com as demais disposições pertinentes da LDB.

A respeito da Emenda nº 1, de autoria do nobre senador Jean Paul Prates, acatamos a sugestão de inserir no inciso III do art. 14 da LDB a expressão “*garantida a consulta à comunidade escolar*”. Por outro lado, optamos por não acatar a proposta de inserção de parágrafo único, que prevê hipóteses de restrição na indicação dos gestores, pois consideramos ser mais adequado que esse tipo de detalhamento normativo seja tratado no âmbito de cada ente federativo, à luz das particularidades dos sistemas locais de ensino. Ademais, qualquer profissional da educação, independentemente da categoria de sua formação, pode ser selecionado para a gestão de escolas, de acordo com o seu mérito, desempenho e assentimento da comunidade escolar, ressalvada a eventual exigência de qualificação específica para a função, a ser proporcionada a todos os interessados. Por conseguinte, a emenda será aproveitada parcialmente.

Em conclusão, no que tange ao mérito educacional, o projeto de lei em tela faz jus ao acolhimento deste colegiado.

### **III – VOTO**

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, e, parcialmente, da Emenda nº 1, na forma da emenda apresentada a seguir.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

**EMENDA N° – CE**

Dê-se ao inciso III do art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

‘Art. 14. ....

.....  
III – adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho para a nomeação dos gestores escolares, garantida a consulta à comunidade escolar e vedada a indicação que não considere esses requisitos.’ (NR)’

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/21375.22608-40