

Minuta

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.256, de 2019, do Senador Wellington Fagundes, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB), para dispor sobre normas gerais de segurança escolar.*

Relator: Senador **ASTRONAUTA MARCOS PONTES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação e Cultura (CE), para decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.256, de 2019, que “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB), para dispor sobre normas gerais de segurança escolar”.

O PL conceitua “segurança escolar” como “o conjunto de medidas adotadas pelo Poder Público para assegurar a integridade física e emocional dos membros da comunidade escolar”. A partir dessa definição, a proposição visa a incluir a garantia de segurança escolar como um dos princípios do ensino arrolados no art. 3º da LDB, e também incluir a implementação de regras gerais de segurança escolar entre os deveres do Estado em relação à educação pública.

A proposição acrescenta o art. 86-A à LDB para instituir diretrizes a serem seguidas com vistas a garantir a segurança na escola, como controle de entrada e saída de pessoas por meios tecnológicos; desenvolvimento de procedimentos de segurança voltados para toda a comunidade escolar; e realização de simulações de emergência.

O PL determina ainda que as escolas acionem os serviços de segurança no caso de ex-alunos ou ex-funcionários que apresentem “sinais de comportamento que recomendem acompanhamento especial”.

A proposição em questão foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a esta Comissão. Na CCJ, recebeu parecer favorável com uma emenda, que substituiu, no inciso I do novo art. 86-A, acrescentado à LDB, a expressão “controle de entrada e saída de pessoas” por “desenvolvimento de mecanismos de controle de entrada e saída”.

Neste Colegiado, a proposição recebeu duas emendas de teor similar (Emenda nº 2 – CE e nº 3 – CE), ambas de autoria do Senador Flávio Arns. As referidas emendas apresentam substitutivos integrais ao PL nº 2.256, de 2019, com vistas a instituir um sistema integrado de segurança escolar com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O sistema emitirá normas gerais que serão seguidas nos âmbitos locais por políticas específicas visando a prevenção, o gerenciamento e o tratamento de riscos à segurança das comunidades escolares. Entre as principais inovações, prevê-se a constituição de “grupo de cuidado escolar” composto por membros dos conselhos escolares, com o fim de implementar ações para, em conjunto com outras áreas de políticas públicas, promover medidas para garantia da segurança e paz no ambiente escolar.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar a respeito de proposições que tratem de normas gerais sobre educação, como é o caso do PL em comento.

Por tratar-se de matéria sujeita ao exame em caráter terminativo por esta Comissão, cabe-nos analisar também a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa do projeto.

De pronto, constatamos que a proposição se mostra constitucional e regimentalmente adequada ao fim pretendido. Sob o aspecto material, ampara-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação e ensino, conforme o inciso IX do art. 24 da Constituição Federal. Além disso, o PL não adentra em assunto de iniciativa reservada ao Presidente da República, conforme dispõem os arts. 61 e 84 da Carta Magna. Apresenta-se, ainda, conforme a boa técnica legislativa.

No mérito, trata-se de iniciativa com relevância, conveniência e oportunidade, pois dispõe sobre tema central no rol das preocupações do poder público e da sociedade: o problema da violência na escola.

A instituição escolar nunca esteve livre de violência. Qualquer pessoa que se debruce sobre a história da educação verá que comportamentos que hoje chamamos de *bullying*, assédio moral ou violência simbólica e física sempre estiveram presentes na escola. Vale lembrar que a palmatória era um instrumento onipresente nas mesas dos mestres até meados do século passado.

Com a urbanização e a adoção no Brasil de visões pedagógicas humanistas e centradas no aluno, a instituição escolar foi aos poucos mudando, e práticas que eram antes toleradas passaram a ser criticadas e até mesmo criminalizadas. Hoje, os mestres não têm mais legitimidade para praticar agressões contra os alunos.

E da mesma forma que a sociedade rejeita a violência “da escola”, ela também recusa a violência “na escola” ou “contra a escola”. Esses fenômenos assustam, tendo em vista atingirem um ambiente no qual se espera que haja segurança e onde crianças e adolescentes devem estar protegidos de todo o perigo.

A violência “na” escola se manifesta muitas vezes na depredação das instalações escolares, nas brigas e na indisciplina, resumidos no jargão escolar como “bagunça”, problema que geralmente pode ser resolvido no âmbito dos regimentos escolares ou da legislação protetiva da criança e do adolescente.

Porém, o que mais apavora e provoca indignação é a violência sexual ou a violência física armada, praticada por indivíduos egressos do ambiente escolar ou estranhos a ele. Essa é a violência “contra” a escola, que tem trazido tanta dor e sofrimento e alimentado a sensação de insegurança e impotência, redundando no medo de enviarmos nossos filhos às aulas. Ela traumatiza as crianças, os adolescentes, os professores e demais trabalhadores da educação e, nos casos mais graves como os que acompanhamos nos últimos meses, ceifa a vida de inocentes.

Esse fenômeno pode ter muitas causas, como brigas e desentendimentos que começam na sala de aula ou nos pátios escolares e depois saem do controle; pode ser praticada por pessoas com distúrbios mentais; ou, ainda, ser amplificada pelo tráfico de drogas ou até mesmo pelo ódio

alimentado no coração de indivíduos radicalizados por Todos os tipos de discriminação, presentes em fóruns anônimos da internet.

Crimes de discriminação chamam mais atenção, justamente pelas características de violência paroxística, assombrando a sociedade e colocando em dúvida a escola como espaço seguro de socialização. O caso de Aracruz, no Estado do Espírito Santo, parece aí se enquadrar, a julgar pelas informações divulgadas pela mídia. O terrível ataque na creche de Blumenau, em Santa Catarina, reacende o clamor social pelo fim dessas atrocidades que vitimam a infância em tantos recantos de nosso País e mais recentemente, ontem (19) um ex-estudante de 21 anos invadiu uma escola estadual na cidade paranaense de Cambé e atirou contra alunos, matando uma menina de 15 anos de idade.

Assim, consideramos que é justificável a introdução de nova legislação sobre a violência contra as escolas e a proposição em tela parte do princípio de que é preciso reforçar os procedimentos de segurança para evitar que esses eventos terríveis voltem a acontecer.

A matéria, portanto, é adequada e merece prosperar. O PL nº 2.256, de 2019, teve o grande mérito de acompanhar a reflexão sobre o tema, que levou à realização de audiências públicas em diversas comissões do Senado Federal, a exemplo da CCJ, da Comissão de Segurança Pública (CSP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e, finalmente, desta Comissão, que realizou um ciclo de audiências nos meses de abril e maio deste ano, ouvindo especialistas, gestores e representantes de comunidades escolares.

Os debates também foram prolíficos no âmbito do governo federal, dos órgãos de imprensa e das plataformas digitais, o que proporcionou um amplo leque de sugestões e de recomendações de iniciativas para lidar com o problema. A partir de uma análise dessas discussões, propomos um substitutivo ao PL nº 2.256, de 2019, buscando aperfeiçoá-lo, ao mesmo tempo em que reconhecemos os enormes méritos da iniciativa do nobre Senador Wellington Fagundes.

Nosso substitutivo é baseado na Emenda nº 3 – CE, do Senador Flávio Arns, que traduziu as propostas apresentadas nas audiências em um texto articulado, dispondo tanto sobre aspectos preventivos, quanto sobre o tratamento de riscos que possam se apresentar no dia a dia das comunidades escolares.

Neste parecer, usamos a expressão “nosso substitutivo” não com efeito de plural majestático, mas como uma forma de dizer que o texto é do autor do PL, Senador Wellington Fagundes, que parabenizamos pela iniciativa; da contribuição do autor da emenda, Senador Flávio Arns que contribuiu para o aperfeiçoamento da proposta; do autor deste parecer que se debruçou para que o relatório atendesse ao ensejo da população; e de todos dessa Comissão que participaram das audiências públicas nas comissões desta Casa, a quem muito agradecemos pelas excelentes contribuições.

Assim, nosso substitutivo, em sintonia com a mensagem principal expressa naqueles debates, evita uma abordagem de excessiva vigilância, focando principalmente em mecanismos para criação de um ambiente escolar seguro, saudável e livre do medo, condições indispensáveis para o processo de ensino e aprendizagem.

O substitutivo dispõe sobre o ambiente escolar seguro e institui normas gerais de segurança e de prevenção de ações de violência física e emocional contra comunidades escolares. De acordo com o texto, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão e manterão um sistema integrado de segurança escolar, que emitirá normas gerais para nortear a elaboração de políticas específicas em cada sistema de ensino, com a participação das comunidades escolares e da sociedade civil. As referidas políticas terão por objetivo a prevenção de ações de violência contra as escolas, o estabelecimento de protocolos de gerenciamento de riscos, a promoção da formação de professores e a constituição, em cada rede e escola, de um grupo de cuidado escolar.

O grupo de cuidado escolar será composto por membros dos conselhos escolares, que exercerão suas atividades em caráter voluntário e não remunerado. Entre suas atribuições estão as de implementar processo de gerenciamento de riscos na respectiva escola, encaminhar relatos recebidos para os canais competentes, identificar eventos que possam implicar em riscos para manutenção do ambiente escolar seguro.

O grupo de cuidado escolar atuará em sinergia com os órgãos responsáveis pelas políticas públicas de saúde, assistência e segurança pública em cada território, garantido o funcionamento intersetorial das políticas públicas, por meio de instrumentos de cooperação.

O substitutivo, ademais, estabelece a obrigação de a União apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com

vistas a auxiliá-los na implementação das medidas instituídas pela Lei, bem como de os Estados apoiarem tecnicamente os seus respectivos Municípios.

Nosso substitutivo, portanto, busca apresentar uma abordagem compreensiva do problema, mantendo o protagonismo das escolas e dos profissionais da educação no encaminhamento das soluções, mas abrindo a possibilidade para que os órgãos de segurança, de assistência e de outras áreas de políticas públicas possam ser parceiros na prevenção de atos violentos, sempre com foco na criação de ambiente seguro e adequado para o ensino, função precípua da escola.

Nesse sentido, a criação de grupos de cuidado nas instituições de ensino é o mecanismo que julgamos com maior potencial de apresentar efetividade, pois serão as próprias comunidades escolares, por meio de protocolos baseados em definições vindas do sistema integrado, que cuidarão do assunto, demandando a atuação de órgãos públicos quando necessário.

Tendo em vista a apresentação deste substitutivo, optamos pela rejeição da Emenda nº 1 - CCJ, que alterava o inciso I do art. 86-A da LDB, na forma do art. 2º do PL nº 2.256, de 2019.

Conforme apontamos acima, a Emenda nº 3 – CE é acatada integralmente, apenas com ajustes, em sua maioria redacionais, na forma do substitutivo que apresentamos. Dessa forma, resta prejudicada a Emenda nº 2 – CE.

III – VOTO

Em razão do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 2.256, de 2019. No mérito, votamos pela aprovação da proposição, com rejeição da emenda nº 1 – CCJ, prejudicialidade da Emenda nº 2 –CE, e acatamento da Emenda nº 3 – CE, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº -CE
(Substitutivo ao PL nº 2.256, de 2019)

Dispõe sobre o ambiente escolar seguro e institui normas gerais de segurança e de prevenção de ações de violência física e emocional contra comunidades escolares.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o ambiente escolar seguro e institui normas gerais de segurança e de prevenção de ações de violência física e emocional contra comunidades escolares.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, entendem-se as garantias à educação previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, como fatores de proteção fundamentais da comunidade escolar, para evitar atos de violência na escola e contra a escola.

Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão e manterão, na forma do regulamento, sistema integrado de segurança escolar, no âmbito dos respectivos sistemas de ensino, com base nas seguintes diretrizes:

I – promoção de ambiente escolar seguro e saudável com base na ética do cuidado;

II – promoção de educação com foco na aprendizagem e visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

III – utilização razoável de estratégias e equipamentos de segurança;

IV – respeito aos direitos humanos e rejeição a preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

V – respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento de crianças e adolescentes e garantia de receberem, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos que lhes são assegurados;

VI – garantia de proteção da criança ou adolescente contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, bem como a punição, na forma da lei, de qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais;

VII – incentivo a uma cultura escolar da confiança, evitando o reforço a atitudes de pânico e medo infundados;

VIII – atenção à saúde mental e ao bem-estar dos estudantes e profissionais da educação;

IX – primazia dos profissionais da educação na solução de conflitos no âmbito das comunidades escolares; e

X – direito dos pais ou responsáveis de serem informados e participarem dos processos para fomento de ambiente escolar seguro.

Art. 3º O sistema de segurança escolar no âmbito da União emitirá normas gerais que nortearão a elaboração de políticas específicas em cada sistema de ensino, com a participação das comunidades escolares e da sociedade civil, com vistas a:

I – prevenir ações de violência contra as escolas, promover ambiente escolar seguro e fomentar a cultura de paz nas comunidades escolares;

II – estabelecer protocolos permanentes de gerenciamento de ameaças à segurança das comunidades escolares, contendo as etapas de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, a serem seguidas nos respectivos sistemas de ensino e em cada estabelecimento de ensino;

III – promover a formação continuada dos profissionais da educação básica, com ações de treinamento e de capacitação para combater múltiplas violências e identificar sinais de aproximação de estudantes a grupos que promovem práticas discriminatórias e disseminam o ódio;

IV – regulamentar a criação de ambiente que incentive e capacite estudantes, profissionais da educação, pais ou responsáveis a relatarem, inclusive de forma anônima, ameaças e atos de violência; e

V – regulamentar a criação, composição e o funcionamento no âmbito local e em cada instituição de ensino, de grupo de cuidado escolar.

Parágrafo único. Os relatos a que se refere o inciso IV deste artigo deverão respeitar os seguintes princípios, além do que determinar a legislação específica:

a) manutenção de confidencialidade das informações denunciadas, dentro dos limites legais;

b) padronização dos procedimentos de denúncia em todos os estabelecimentos de ensino do ente federativo, com definição do fluxo adequado de encaminhamento e acionamento aos órgãos locais de segurança pública e de outras áreas de políticas públicas; e

c) conscientização da comunidade escolar acerca da importância de uso dos canais oficiais de denúncia, com foco preventivo, e não punitivo, bem como sobre as consequências em caso de denúncia caluniosa.

Art. 4º Os conselhos escolares de cada estabelecimento de ensino deverão instituir grupo de cuidado escolar, cujos membros exercerão atividades em caráter voluntário e não remunerado.

Parágrafo único. O grupo de cuidado escolar será composto por membros do próprio conselho escolar, assegurada a representação de profissionais da escola, discentes e membros da comunidade.

Art. 5º O grupo de cuidado escolar terá as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras definidas em regulamento:

I – implementar, no âmbito do estabelecimento de ensino, processo contínuo de gerenciamento de riscos à segurança escolar, em conformidade com a política referida no art. 3º;

II – dar adequado tratamento e encaminhamento aos relatos e informações que receber, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 3º e com o processo de gerenciamento de riscos referido no inciso anterior;

III – promover a articulação com os serviços vinculados à rede de proteção socioassistencial, no âmbito da saúde e assistência social;

IV – identificar os eventos que caracterizem ameaça à segurança da comunidade escolar, considerando as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei, acionando, conforme o caso, os serviços da rede de proteção socioassistencial, do conselho tutelar ou das forças de segurança pública;

V – acompanhar, em conjunto com os pais ou responsáveis e os profissionais da escola, os estudantes cujos comportamentos apresentem sinais de atenção, consoante previsto no inciso II do art. 6º desta Lei;

VI – elaborar plano de contingência de segurança escolar, com os objetivos de orientar os membros da comunidade escolar em caso de grave ameaça ou concretização de risco à segurança no ambiente da escola, e uniformizar a conduta a ser adotada durante a situação emergencial ou periclitante, com a participação das forças de segurança pública e de defesa civil locais;

VII – fortalecer os conselhos curumins, grêmios, centros e diretórios estudantis, associações de pais ou responsáveis, conselhos escolares e demais espaços de gestão democrática;

VIII – conscientizar continuamente os pais e responsáveis sobre a necessidade e importância de acompanhamento parental responsável das redes sociais dos estudantes e dos materiais levados à escola;

IX – promover ações de capacitação da comunidade escolar sobre como lidar com desastres ou traumas e acerca do combate ao discurso violento nas sociedades contemporâneas; e

X – analisar e recomendar alterações e adequações nas instalações escolares, com base em orientação emanada do sistema integrado de segurança escolar.

§1º As atribuições do grupo de cuidado escolar serão exercidas em parceria com as forças de segurança pública, com os serviços de saúde e de assistência social e com os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 2º O grupo de cuidado escolar deverá atuar de modo articulado com as equipes multiprofissionais referidas na Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019.

Art. 6º A gestão da unidade escolar deve ser provida de meios eficazes para concretização dos seguintes objetivos:

I – efetivar os princípios da gestão democrática e da educação democrática nos estabelecimentos de ensino, de acordo com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de maneira a desenvolver fatores de proteção das comunidades escolares; e

II – identificar os sinais de alerta percebidos em comportamentos dos estudantes e demais membros da comunidade escolar, tais como:

a) discursos sistemáticos de ódio ou de intolerância a minorias, na forma presencial, na rede mundial de computadores ou em outros meios de comunicação;

b) episódios recorrentes de *bullying* ou *cyberbullying*, nos termos da Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015;

c) práticas reiteradas de ameaças, discriminações, agressões físicas ou verbais, e outros atos de violência contra estudantes ou profissionais da escola ou contra animais;

d) posse de armas de fogo, armas brancas ou outros instrumentos que também representem perigo a outrem;

e) exposição à violência sistemática na família, na escola ou na comunidade, bem como demonstração de sofrimento emocional;

f) problemas de maus tratos, abandono ou negligência familiar, sem prejuízo do disposto no art. 56, I, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

g) desaparecimento do aluno de forma repentina, sem justificativa dos pais ou responsáveis;

h) autolesão ou violência autoinfligida;

i) condutas recorrentes de danos ao patrimônio da escola, como vandalismo, destruição, depredação e furtos; e

j) consumo constante de álcool ou de drogas ilícitas.

Art. 7º Para fins de aplicação do disposto nesta Lei, a União expedirá, na forma de regulamento, normas e protocolos para facilitar o acesso dos sistemas de ensino de cada ente federado à rede de proteção a crianças e adolescentes dos órgãos públicos integrantes do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Único de Segurança Pública.

Art. 8º Os Estados prestarão suporte técnico aos Municípios e a União prestará suporte técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com vistas a auxiliá-los na implementação das medidas instituídas por esta Lei.

Parágrafo único. Os órgãos executivos e normativos dos sistemas de ensino prestarão apoio técnico aos estabelecimentos de ensino para a implementação do disposto nesta Lei.

Art. 9º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo de 6 (seis) meses para implementação das medidas previstas nos arts. 2º e 4º desta Lei.

Art. 10. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator