SF/24879.93718-18

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.556, de 2023, da Senadora Teresa Leitão, que *estabelece diretrizes e parâmetros para a gestão democrática na educação básica pública*.

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.556, de 2023, com a ementa em epígrafe. A proposição conta com quinze artigos. O art. 1º reitera a ementa. O art. 2º define gestão democrática como *o conjunto de princípios, processos, instrumentos e mecanismos mobilizados para estimular a participação e a constituição e fortalecimento de conselhos, instâncias colegiadas e instrumentos de participação e fiscalização na gestão educacional*.

O art. 3º estipula que a gestão democrática deverá observar os seguintes princípios: (i) participação dos profissionais da educação na elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de educação e no projeto pedagógico das escolas, bem como nos diferentes níveis de gestão; (ii) participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou outras instâncias coletivas; (iii) provimento em cargo ou função de gestor escolar que priorize titular de cargo efetivo da carreira própria de profissionais da educação do sistema público e que considere o resultado de escolha nominal, com a participação direta da comunidade escolar; (iv) funcionamento regular de fóruns permanentes de educação, conselhos de educação, conselhos de acompanhamento e controle social e grêmios estudantis ou outros colegiados intraescolares; e (v)

fortalecimento do relacionamento solidário, de confiança e de respeito entre profissionais da educação, estudantes e toda a comunidade.

O art. 4º, por sua vez, lista catorze diretrizes que deverão ser consideradas. Destacam-se (i) a *democratização das relações pedagógicas e de trabalho, com respeito à pluralidade, à diversidade e aos direitos humanos* e (ii) o *fortalecimento de decisões colegiadas e de processos de interação cooperativa entre os diversos segmentos da comunidade educacional*.

O art. 5º requer que os governos estaduais e municipais garantam a existência e o funcionamento dos conselhos de educação, aos quais caberá, entre outras competências, acompanhar e exercer controle social dos atos praticados pelos gestores.

O art. 6º também requer que os entes subnacionais contem com fóruns permanentes de educação, que serão *responsáveis pelo acompanhamento da execução dos planos de educação, pela análise e proposição de políticas e por promover a articulação das conferências de educação*.

O art. 7º dispõe sobre a composição e a atuação dos recém citados conselhos e fóruns, enquanto o art. 9º estabelece que as despesas correspondentes deverão constar das leis orçamentárias dos entes responsáveis. O art. 10, a seu tempo, classifica como função de relevante interesse público a participação nos colegiados ora tratados.

O art. 8º exige que os três níveis de governo realizem conferências de educação periódicas. A promoção das conferências em questão contará com assistência técnica e financeira da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e dos estados aos respectivos municípios.

O art. 9º dispõe que as despesas referentes ao funcionamento dos conselhos e fóruns permanentes de educação serão previstas nos orçamentos anuais de cada ente federativo.

O art. 10 assegura que a participação nos conselhos e fóruns permanentes de educação é atividade de relevante interesse público.

SF/24879.93718-18

O art. 11 prevê que a existência de lei específica disciplinando a gestão democrática do respectivo sistema de ensino poderá ser considerada (i) como critério na priorização do apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União e (ii) como condicionalidade para distribuição de recursos, inclusive da complementação do valor aluno por aluno (VAAR) paga por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O art. 12 assegura que a educação escolar indígena levará *em conta as identidades e especificidades socioculturais, territoriais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada à respectiva comunidade e a sua autonomia de escolha*.

O art. 13 autoriza a instituição de prêmio *para identificar, reconhecer e estimular experiências educacionais que promovam a gestão democrática dos sistemas de ensino*.

O art. 14 fixa prazo de um ano para que os entes subnacionais aprovem ou adequem leis específicas regulamentando a gestão democrática no âmbito dos seus sistemas de ensino.

O art. 15, por fim, contém a cláusula de vigência e determina que a norma resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação da matéria, a Senadora Teresa Leitão sustenta o seguinte:

> O projeto de lei que apresentamos pretende, dessa forma, estabelecer diretrizes para a normatização da gestão democrática no Brasil, as quais incluem, entre outras, a democratização das relações pedagógicas e de trabalho, com respeito à pluralidade, à diversidade e aos direitos humanos; o fortalecimento das decisões colegiadas e dos processos de interação cooperativa entre os diversos segmentos da comunidade educacional; a valorização das contribuições e da capacidade associativa dos estudantes; avaliação dialógica e participativa, a autonomia das escolas, a transparência e o controle social na formulação e execução da política educacional e da proposta pedagógica.

> Em adição, propomos o fortalecimento das instâncias colegiadas, tais como conselhos escolares e de educação e fóruns permanentes de educação, a fim de promover o diálogo, a interlocução e a cooperação, para facilitar que o objetivo comum de prestação educacional de qualidade se torne realidade na vida dos estudantes brasileiros.

O PL nº 2.556, de 2023, foi apresentado em 15 de maio de 2023. A sua instrução ficou a cargo das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação e Cultura (CE), cabendo à última decidir terminativamente. Em 13 de julho, fui designado relator da matéria no âmbito da primeira. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno, opinar sobre o *aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida*.

Destaque-se que o art. 205 da Carta Magna estipula que a educação é *direito de todos e dever do Estado e da família*. Ademais, como salientado pela própria proponente, o art. 206, inciso VI, requer que o ensino público seja gerido democraticamente, na forma da lei.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (INEP),[1] a educação básica pública contava, em 2022, com 38,4 milhões de discentes, assim distribuídos: 23,2 milhões nas redes municipais; 14,8 milhões nas redes estaduais; e o restante na rede federal. Esses alunos estavam matriculados em 137 mil estabelecimentos (78% municipais, 21,5% estaduais e 0,5% federal). No que tange ao corpo docente, as redes pública e privada contavam com 2,3 milhões de profissionais, a sua ampla maioria vinculada ao setor público.

Ademais, a rede pública contava com 124 mil gestores, entendidos como os responsáveis legais pela instituição aos seus cuidados, na condição de

[1] *Vide*: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/2022.

dirigente e administrador escolar. Em termos do vínculo empregatício, 78,2% dos diretores são concursados, efetivos ou estáveis, 20,1% possuem contratos temporários, 1,4% são "celetistas" e 0,3% são terceirizados. O INEP também detalha as formas de acesso ao cargo de diretor nas redes pública e privada:

PERCENTUAL DE DIRETORES POR FORMA DE ACESSO AO CARGO SEGUNDO A REDE DE ENSINO – 2022

Rede de ensino	Forma de acesso ao cargo					
	Exclusivamente por escolha da gestão	Processo eleitoral	Concurso público	Proc. selet. e escolha da gestão	Ser proprietário	Outro
Pública	56,4%	17,6%	7,9%	8,3%	–	9,8%
Federal	10,2%	71,1%	0,4%	3,6%	–	14,7%
Estadual	23,3%	31,9%	11,3%	11,4%	–	22,1%
Municipal	66,6%	12,9%	7,0%	7,4%	–	6,1%
Privada	34,5%	–	–	7,9%	51,3%	6,3%

Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2022c).

Constata-se que as nomeações determinadas exclusivamente pelo governo competente predominam na rede pública municipal, respondendo por 66,6% das nomeações. Já os processos eleitorais prevalecem somente na rede pública federal (71,1% das promoções).

Somando-se os pais e outros responsáveis pelos alunos matriculados a esses números, subtraídos os docentes com atuação restrita à rede privada, temos o universo de cidadãos, dependentes, profissionais e entidades afetadas pela presente proposição.

É especialmente reveladora a ampla presença de designações discricionárias de dirigentes escolares pelos governos municipais. O PL nº 2.556, de 2023, ataca esse problema de forma direta e consequente, e vai para além dele. A sua aprovação permitirá uma melhor qualificação dos processos de escolha e de supervisão dos gestores das nossas escolas e, de forma articulada, fortalece e orienta, nacionalmente, com maior detalhamento, a regulamentação da gestão democrática a partir de Diretrizes e Parâmetros comuns, nacionalmente válidos, fundamentais em um Sistema Nacional de Educação (SNE).

SF/24879.93718-18

Importante destacar, ademais, que o tema abrangido pela presente proposição foi objeto de Moção unânime aprovada pela Plenária Final da Conferência Nacional de Educação (Conae 2024) que *"Propõe a aprovação, em lei federal, de diretrizes e parâmetros para a gestão democrática na educação básica pública"*. O tema da gestão democrática, realça a Moção da Conae, precisa ser tratado de forma mais orgânica e coordenada pelo país, a partir de Parâmetros e Diretrizes, mais amplos e nacionalmente válidos.

Os mais de dois mil participantes da Conferência, de todo o Brasil, ratificaram que a gestão democrática, com efeito, deve se concretizar a partir das peculiaridades de cada sistema de ensino **e considerar princípios, diretrizes, instrumentos, instâncias e condições básicas de funcionamento e autonomia e processos dialógicos estabelecidos em Lei Federal**, de forma articulada à organização do Sistema Nacional de Educação (SNE), fortalecendo conselhos, fóruns, conferências e espaços de diálogo e pactuação social, entre outras dimensões.

Em termos de impacto financeiro e orçamentário, a proposta em comento implica aumento nas despesas nos três níveis de governo. Tanto é assim que o art. 9º, como apontado anteriormente, requer expressamente que os gastos dos novos conselhos e fóruns da educação constem das leis orçamentárias dos entes responsáveis.

Importante considerar, na necessária adequação da proposição, as disposições dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e o arts. 131 e 132 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2023 (Lei nº 14.436, de 2022). As duas normas requerem que os impactos orçamentário-financeiros das proposições que aumentem despesas sejam estimados e compensados, razão pela qual são necessários ajustes à proposição.

No intuito de preservar o projeto, de mérito indiscutível, mas adequando-o às normas disciplinadoras das finanças públicas, proporei emendas aos arts. 5º, 6º, 8º e 9º para limitar o impacto financeiro da nova norma às disponibilidades orçamentárias consignadas em cada Ente. Assim, o caráter

SF/24879.93718-18

impositivo da proposta original se ajusta a uma orientação de caráter mais programático.

Quanto aos gastos com as conferências de educação, o art. 10 estabelece que a sua realização pelos entes subnacionais contará com a assistência técnica e financeira da União. Trata-se de determinação condizente com o disposto no § 7º do art. 167 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022. O novo mandamento determina que nenhuma *lei imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos,* (...) *sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio*. Ou seja, o novo marco legal já preverá repasses da União para cobrir os custos das conferências que serão organizadas.

Considerando ainda que os instrumentos de cooperação entre os três níveis de governo na área da educação já estão bastante consolidados, sendo usuais os repasses, por exemplo, de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio de acordos e convênios, julgo desnecessário positivar na nova norma como essas transferências ocorrerão no caso em tela.

Motivado pelo Posicionamento consolidado do Ministério da Educação (MEC) sobre o PL nº 2.556, de 2023 e demais sugestões recebidas, considero igualmente necessários mais alguns ajustes redacionais no projeto em comento, quais sejam:

1) substituir, no parágrafo único do art. 2º, "educacional" por "escolar e local";
2) definir, no inciso I do art. 3º, que os profissionais da educação têm competência para acompanhar e avaliar os planos de educação, os projetos pedagógicos e os níveis de gestão;
3) suprimir, no inciso II do art. 3º, a expressão "ou outras instâncias coletivas";

SF/24879.93718-18

4) substituir, no inciso III do art. 3º, "gestor" por "diretor", bem como alterar o termo "da carreira própria" por "das carreiras próprias", utilizando o plural na referida expressão;
5) desdobrar o inciso III do art. 3º em duas alíneas, para incluir a seleção por critérios técnicos de mérito e desempenho entre as estratégias para o provimento do cargo ou função de diretor escolar;
6) incluir, no inciso IV do art. 3º, os conselhos escolares entre as instâncias administrativas essenciais para uma gestão democrática;
7) inserir, no art. 3º, o inciso VI dispondo que a participação dos conselhos escolares na elaboração, acompanhamento e avalição do projeto pedagógico das escolas também é essencial para uma gestão democrática; e
8) suprimir, do § 2º do art. 3º, a expressão "bem como por profissional que não tenha apresentado plano de gestão de amplo conhecimento público".

A primeira alteração observa o disposto no inciso II do art.14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 1996). A terceira se deve ao fato de que, conforme o Censo Escolar de 2022, mais de cem mil escolas públicas já possuem conselhos escolares. Assim, esse órgão colegiado já é amplamente reconhecido como referência de participação democrática nas escolas.

A quarta e a quinta observam o disposto, respectivamente, no Parecer do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação – CNE/CP nº 4, de 2021, que fixa Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, e na Meta nº 19 do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 2014).

A sexta e a sétima reforçam a importância da gestão democrática, uma vez que os conselhos escolares são os órgãos máximos para a tomada de decisões, contando com representantes de todos os segmentos das escolas. A sua função é justamente debater, acompanhar e deliberar sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras das escolas. Consequentemente, é fundamental que

estes participem de todos os momentos relacionados ao projeto político-pedagógico.

A oitava se explica por se tratar de nível de detalhamento que deve ficar a cargo da regulamentação a ser expedida pelas próprias Secretarias de Educação, que deverão definir, detalhadamente, o processo de seleção dos diretores escolares.

Também convém mudar, ainda segundo o MEC, a redação do § 1º do art. 3º. Atualmente, esse dispositivo prevê que os estados, o Distrito Federal e os municípios *poderão articular o resultado de escolha nominal, à avaliação prévia de conhecimentos ou processo eletivo, ou concurso público*. No seu lugar proporei que esses entes *poderão utilizar critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como garantir a participação direta da comunidade escolar, na nomeação dos diretores e diretoras de escola*.

No que tange ao art. 7º, entendo que há uma ambiguidade redacional, uma vez que o termo "garantirá" parece guardar relação com a composição do colegiado, mas não o termo "disporá". Este último, salvo melhor juízo, é uma competência do colegiado propriamente dito. Assim, proporei que esse dispositivo seja desdobrado em *caput* e parágrafo único.

Acrescentamos também parágrafo único ao art. 10 de modo a assegurar a necessária pluralidade de representatividades mínimas nos colegiados.

Com esses ajustes redacionais, creio estar contribuindo para tornar o presente projeto mais condizente com o arcabouço conceitual e legal afeito à matéria.

VI – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.556, de 2023, com as seguintes emendas:

SF/24879.93718-18

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao parágrafo único do art. 2º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 2º .....

Parágrafo único. A gestão democrática abrange necessariamente a participação dos profissionais da educação, de estudantes e de toda comunidade educacional, bem como entidades representativas do campo escolar e local na discussão, na elaboração, na implementação e na avaliação de planos e políticas educacionais e projetos pedagógicos.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 3º .....

I – participação dos profissionais da educação na elaboração, acompanhamento e avaliação do plano estadual, distrital ou municipal de educação e no projeto pedagógico das escolas, bem como nos diferentes níveis de gestão.

II – participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares;

III – provimento em cargo ou função de diretor escolar que priorize titular de cargo efetivo das carreiras próprias de profissionais da educação do sistema público e que considere:

a) o resultado de escolha nominal, com a participação direta da comunidade escolar, constituída por professores, funcionários, alunos, pais, mães e responsáveis; e

b) critérios técnicos de mérito e desempenho.

IV – funcionamento regular de fóruns permanentes de educação, conselhos de educação, conselhos escolares, conselhos de acompanhamento e controle social e grêmios estudantis ou outros colegiados intraescolares;

V – .....

SF/24879.93718-18

VI – participação dos conselhos escolares na elaboração, acompanhamento e avalição do Projeto Pedagógico das escolas.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão utilizar critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como garantir a participação direta da comunidade escolar, na nomeação dos diretores e diretoras de escola, para efeito do cumprimento do disposto no inciso III.

§ 2º É vedado o provimento, em cargo ou função de direção, de profissional que não componha carreira vinculada à educação básica da respectiva rede de ensino, excetuada a situação prevista no art. 12.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 5º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios buscarão garantir, no âmbito de sua atuação e no limite das suas disponibilidades orçamentárias, a existência e o funcionamento ininterrupto de conselhos de educação.

.....

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 6º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios buscarão contar, no âmbito de sua atuação e no limite das suas disponibilidades orçamentárias, com fóruns permanentes de educação, aos quais serão asseguradas as condições e os meios de funcionamento regular.

.....

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 7º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 7º A composição dos colegiados a que se referem os arts. 5º e 6º garantirá ampla representatividade de setores e segmentos.

SF/24879.93718-18

Parágrafo único. Os colegiados disporão, entre outros aspectos, mediante regulamento próprio, sobre a duração de mandatos e a forma de escolha dos seus membros, funcionamento e condições materiais, periodicidade das reuniões, devendo haver previsão de alternância entre representantes governamentais e não-governamentais no exercício de funções de coordenação geral ou presidência, quando couber.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios buscarão garantir, no âmbito de sua atuação e no limite das suas disponibilidades orçamentárias, a realização periódica de conferências de educação, com intervalo de até quatro anos entre elas, em cada decênio.

.....

§ 3º A União buscará promover, no limite das suas disponibilidades orçamentárias, a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final de cada decênio, precedidas, também no limite das suas disponibilidades orçamentárias, das conferências estaduais, distrital e municipais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, constituído no âmbito do Ministério da Educação.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 9º do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 9º As despesas relativas ao funcionamento dos conselhos e dos fóruns permanentes de educação serão previstas, no limite das suas disponibilidades orçamentárias, nos orçamentos anuais dos respectivos entes da Federação.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 10 do PL nº 2.556, de 2023:

Art. 10. .....

SF/24879.93718-18

Parágrafo único. É assegurada, na escolha e nomeação dos membros dos colegiados a que se refere o *caput*, a participação de representações oficiais de dirigentes da educação básica e superior, dos trabalhadores em educação vinculados à educação básica e superior, das entidades estudantis, das entidades com atuação em política e administração da educação, das entidades nacionais com atuação na política de gestão e formação dos profissionais da educação, das entidades nacionais de estudos e pesquisas em educação, dos conselhos estaduais e municipais de educação, das entidades representativas de estudantes e de movimentos sociais em defesa da educação, sem prejuízo de outras institucionalidades.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator