



Câmara Municipal de Curitiba

16/08/2021
16:29

SALA DAS COMISSÕES

Projeto de Lei Ordinária nº 005.00014.2021

Ementa: Altera a redação do Art. 4º da lei nº 14.528, de 20 de outubro de 2014, que dispõe sobre a eleição de Diretores e Vice-diretores das Escolas Municipais de Curitiba.

Iniciativa: Tico Kuzma, Pier Petruzziello

Parecer nº 43/ 2021

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E TURISMO

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Vereadores Tico Kuzma e Pier Petruzziello, para alterar a redação do Art. 4º da Lei n. 14.528, de 20 de outubro de 2014, visando permitir que qualquer integrante do Quadro Próprio do Magistério, em efetivo exercício na escola, possa concorrer às eleições aos cargos de Diretor ou Vice-Diretor, impedindo-se novas reeleições apenas àqueles que já foram reeleitos ao mesmo cargo.

Portanto, o Projeto de Lei apresentado flexibiliza o processo de preenchimento dos cargos de gestão escolar, abrindo possibilidade de ocorrer a eleição de Diretor anteriormente ocupante e reeleito ao cargo de Vice-Diretor e vice-e-versa, de modo que a mesma permaneça na gestão de determinada unidade escolar por mandatos sucessivos, por prazo indeterminado. Trata-se da chamada "dobradinha" dos referidos cargos, vedada no Município de Curitiba desde a edição da Lei n. 14.528, de 20 de outubro de 2014.

Em tramitação, o projeto recebeu parecer pela regular tramitação por parte da Procuradoria Jurídica da Casa, reforçado pelo parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que apreciou as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação. Nas informações anexadas, o Executivo informou ter realizado consulta aos atuais Diretores e Vice-Diretores, por meio do Fórum de Gestores que ocorreu no início do ano letivo de 2020, em que 88,2% dos profissionais se posicionaram favoráveis à alteração do art. 4º da Lei n. 14.528/2014, para possibilitar a reeleição contínua.

Conforme justificativa da proposição relatada, a eleição é um momento democrático em que a participação efetiva da comunidade escolar deve ser considerada, sendo os candidatos eleitos ou não por escolha da comunidade, razão pela qual a atuação dos Diretores e Vice-Diretores deveria ser acompanhada pela comunidade escolar.

Além disso, colocou-se que, pela legislação atual, não havendo pedido de registro de candidatura nos prazos previstos, a indicação para o cumprimento do mandato de Diretor e Vice-Diretor se dará por ato do Secretário Municipal da Educação e designação por ato do Prefeito Municipal (art. 18, § 4º, da Lei 14.528/2014), de forma indesejável para o processo de gestão democrática, já que essa escolha não será feita com a participação da comunidade escolar.

A Comissão de Constituição e Justiça entendeu, por fim, que a modificação prevista no Projeto de Lei não afronta o princípio da gestão democrática do ensino, uma vez que a sistemática de escolha de Diretores e Vice-Diretores continuaria vinculada a um processo eleitoral. Razão pela qual, opinou pelo trâmite regimental e pela submissão do projeto a esta Comissão de Educação, Cultura e Turismo.

Por sua competência insculpida no art. 60, inciso IV, do Regimento Interno, inexistente Comissão Permanente neste Poder Legislativo que possua maior interesse no aperfeiçoamento da gestão democrática das Escolas Municipais, para trazer efetividade aos ditames constitucionais e legais que a sustentam (art. 206, VI, da CF/88; art. 2º, inciso VI da Lei Federal n. 13.005/2014; Meta 19 do Plano Nacional de Educação; art. 175, VIII, da Lei Orgânica Municipal).

2. DA FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER

Quando se trabalha por uma oferta de educação pública de qualidade, também se aborda a prática da gestão escolar, que exige professores e diretores capacitados para uma boa gestão administrativa, financeira e pedagógica.

Nesse aspecto, ao lado da importantíssima participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos de construção das propostas pedagógicas, destaca-se a relevância dos papéis do Diretor e do Vice-Diretor escolar, cuja escolha e condução dos trabalhos também devem se submeter democraticamente ao controle comunitário.

A proposição submetida à análise desta Comissão de Educação afeta a essa preocupação pela qualidade da educação pública municipal, ao se relacionar com a prática de dois princípios basilares para a educação básica, quais sejam, da **participação democrática** e da **gestão colegiada** das unidades de ensino. Provenientes dos diplomas legislativos

citados no tópico anterior, a abordagem desses princípios requer averiguação sobre eventual ofensa ou alinhamento. Ambos se encontram previstos na Lei Orgânica do Município de Curitiba, em dispositivo que faz referência à Lei 14.528/2014, que se busca modificar com a proposição 0005.00015.2021:

Art. 175 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - **gestão democrática e colegiada** das instituições de ensino e pesquisa, **na forma da lei.**

Inicialmente, sobre o **princípio da participação ou da gestão democrática**, verifica-se tratar de um modelo de organização no qual se prioriza a participação do coletivo na condução administrativa, financeira e pedagógica das unidades escolares, visando aproximar os atores interessados.

Por meio desse princípio, os gestores, professores, funcionários, pais, alunos e todos os envolvidos na comunidade escolar podem opinar de maneira ativa nas decisões. Por ser descentralizada, a gestão democrática faz da escola um local mais aberto ao diálogo. Existe a busca por um espaço horizontal, em que o foco da tomada de decisões não se dá através de uma hierarquia.

Na literatura pedagógica contemporânea, não há quem seja a favor de uma escola autoritária ou de programas que atentem contra princípios como a autonomia, a liberdade e o protagonismo dos estudantes. Como o objetivo da educação pública é atender à comunidade escolar, ninguém melhor do que ela mesma para avaliar e participar da definição das atividades escolares, efetivando o exercício da cidadania.

No entanto, apesar de esse discurso ser corrente e estar bem consolidado no campo educacional, as práticas no ambiente escolar nem sempre correspondem a esse ideal. Além disso, o pleno exercício da democracia pressupõe uma superação das desigualdades sociais enraizadas no país, para que de fato haja a possibilidade de emancipação do indivíduo

Portanto, o princípio da "democracia na escola" tem como premissa um conjunto de normas para a formação de decisões coletivas que, quase em sua completude, são definidas pelos sistemas de ensino, amparadas pelo ordenamento jurídico.

O fundamento primeiro está na Carta Constitucional, que contemplou a gestão democrática como princípio do ensino público, como consignou a Constituição Federal de 1988, nos termos em que estabelece o Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, Da Educação, em seu Artigo 206, Inciso VI:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Desta forma, o constituinte atribuiu hierarquia constitucional a este princípio e incumbiu o Congresso de regulamentar infraconstitucionalmente a matéria, operacionalizando e dando cumprimento ao mandamento constitucional.

A previsão infraconstitucional ocorreu, então, por meio da Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o **Plano Nacional de Educação** vigente. Nele, o princípio da gestão democrática foi não somente reiterado como uma diretriz do Plano, como foi instituída uma meta específica, a Meta 19, composta de oito estratégias, dispondo, ainda, que na elaboração dos planos decenais de educação pelos sistemas de ensino de Educação Básica fosse adotada a gestão democrática como método. A Meta 19 é definida da seguinte maneira:

Meta 19: 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.

Ou seja, para o cumprimento do princípio constitucional, não basta a mera realização da consulta pública à comunidade escolar, devendo ser acompanhada de critérios técnicos de mérito e desempenho. Essa previsão é acompanhada de estratégias para sua efetivação, e esses critérios são abordados especificamente:

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.

Assim sendo, tanto como decorrente do ordenamento jurídico, quanto da necessidade de adesão às melhores práticas de gestão, o Município de Curitiba deve contemplar, junto à consulta pública, como já é feito, a definição de critérios técnicos de mérito e desempenho, em relação à atuação dos profissionais no ambiente escolar, além das meras condições para candidatura.

Cabe notar que o Estado do Paraná, por exemplo, já estabelece por meio da Lei n. 18.590, de 13 de Outubro de 2015, que disciplina a gestão escolar no âmbito estadual, critérios objetivos de avaliação, conforme:

Art. 19. A função de Diretor ou de Diretor Auxiliar deverá ser exercida em favor do bom funcionamento administrativo e da função pedagógica da unidade de ensino, com conhecimento das **técnicas de gestão pedagógica, administrativa-financeira e democrática.**

Parágrafo único. A gestão democrática deverá garantir um processo político por meio do qual os diferentes atores na escola discutam, deliberem e planejem, solucionem problemas e os encaminhem, acompanhem, **controlem e avaliem o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento do estabelecimento de ensino** através de:

I - sustentação do diálogo e da alteridade;

II - participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar;

III - respeito a normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões;

IV - garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola.

Para garantir que esses critérios sejam observados, a Lei Estadual estabelece, ainda, um mecanismo de avaliação no meio do mandato, em que o conselho escolar vota um relatório com informações sobre o Plano de Ação proposto para o período correspondente. Se for reprovado por 2/3 desse Conselho, por entender que o relatório não é adequado ao plano de ação, o mandato não é continuado e deverá ser convocado novo processo de consulta:

Art. 18. A designação para o exercício das funções de Diretor e Diretor Auxiliar será efetuada para um período de quatro anos, sendo que, ao completar dois anos, esses deverão apresentar ao Conselho Escolar, relatório com informações sobre o Plano de Ação proposto para o período correspondente, em até trinta dias antes do final do prazo estabelecido, bem como comprovar que não existem prestações de contas em atraso ou reprovadas do estabelecimento de ensino.

§1º Sendo atendidos os requisitos constantes no caput deste artigo, o Diretor e o Diretor Auxiliar poderão dar prosseguimento ao Plano de Ação para os dois anos subsequentes.

§2º Não sendo atendidos os requisitos do caput deste artigo, o Conselho Escolar poderá propor a adequação do Plano de Ação, com acompanhamento constante.

§3º Se o Conselho Escolar, por 2/3 (dois terços) dos seus integrantes, entender que não há possibilidade de adequação e indicar o não prosseguimento da gestão prevista no caput deste artigo, deverá ser convocado novo processo de consulta.

Atualmente, conforme relatório de monitoramento do Plano Nacional de Educação Meta 19 em 2018, com relação ao critério de mérito e desempenho, apenas 1.540 municípios (27,6%) estabelecem de maneira obrigatória a participação em programa de formação em gestão escolar, por exemplo. Esse dado demonstra a inadequação às metas na maior parte do país, com Curitiba contribuindo negativamente neste resultado. No Estado do Paraná, também já é condição para participação na chapa a conclusão de Curso de Gestão Escolar específico em formação continuada. A necessidade de capacitação dos profissionais que exercem funções de gestão é corolária do princípio da eficiência, e pretende asseverar tanto quanto possível a qualidade do serviço público.

Com isso, há necessidade de se ampliar o regramento vigente no Município de Curitiba, para que traga de forma clara quais hipóteses de afastamento definitivo dos gestores escolares, com a possibilidade de indicação de nova chapa para a condução dos trabalhos na respectiva unidade escolar. A comentada eficiência, como é exigida aos Diretores e Vice-Diretores escolares, não deve ser prevista apenas de forma abstrata, sem o apontamento de sua real fiscalização e dos resultados por seu não atingimento.

O outro princípio envolvido, que requer a **gestão colegiada** da atividade escolar, acaba por limitar o poder de atuação dos Diretores e Vice-Diretores escolares ao outorgar a um grupo plural de pessoas, especificamente prevendo a função do Conselho Escolar neste ponto, para que fiscalize com certa frequência o trabalho exercido que, na hipótese de desempenho insatisfatório, poderá ter a prerrogativa de substituir o comando da unidade escolar envolvida, como viu-se na legislação do Estado do Paraná.

Nesse sentido, encontra-se previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal n. 9.394/1996):

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - **participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.**

Portanto, não é possível falar-se em participação comunitária na gestão escolar, na forma colegiada prevista na Lei Orgânica do Município de Curitiba, sem o fortalecimento da figura dos Conselhos Escolares, denominados em Curitiba de "**Conselho de Escola**". Conforme a disciplina federal da matéria, as comunidades escolar e local, formadas por pais, alunos, funcionários e educadores, devem se valer desses Conselhos como instrumento de participação na escola, que assim se aproximará dos interesses e necessidades da população que a frequenta.

Como visto, a figura do Conselho de Escola não decorre unicamente da Lei Municipal n. 14.528/2014, que já prevê sua competência para referendar a indicação de Vice-Diretor (parágrafo único do art. 6º) ou escolher Diretor interino em caso de vacância em ano eleitoral (art. 7º, inciso II), ou sobretudo, para o recebimento dos relatórios de gestão entregues ao final dos mandatos (art. 10).

A Lei Municipal, na realidade, aproveita-se positivamente dessa estrutura criada com o propósito de canalizar os interesses comunitários com a gestão escolar, embora tenha caminhado timidamente pelo fortalecimento desses Conselhos. Não obstante, a Lei Orgânica do Município aponta pela gestão escolar democrática e colegiada como um dos princípios basilares do ensino municipal, sendo que, quando ela trata da "gestão colegiada", praticamente desenha o modelo do Conselho de Escola.

Resumidamente se conclui, assim, que o fortalecimento da própria "gestão democrática" em Curitiba passa pelo revigoramento da função do referido Conselho colegiado.

Segundo cartilha do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação, a forma que a LDB (Lei n. 9.394/96) definiu para implantação da gestão democrática da escola pública adotou a estratégia de remeter aos sistemas de ensino (federal, estadual ou municipal) a definição de suas próprias normas de ensino público na educação básica com **dois condicionantes: (1) a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes e (2) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.**

Com isso, a LDB procurou respeitar a autonomia das unidades federadas e atribuiu à União a responsabilidade da coordenação da política nacional de educação (art. 8º), ao mesmo tempo em que estabeleceu, nos arts. 14 e 15, as duas diretrizes citadas, para a implementação do princípio constitucional da gestão democrática.

Assim, aos Conselhos Escolares na educação básica, tal como concebidos pela LDB como uma das estratégias de gestão democrática da escola pública, incumbe o exercício de

poder pela participação das "comunidades escolar e local" (LDB, art. 14). Sua atribuição é deliberar, nos casos de sua competência, e "aconselhar" os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender os meios a utilizar para o alcance dos fins da escola. O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade espera da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito. Assim, o conselho será um instrumento de tradução dos anseios da comunidade, não de legitimação da voz da direção.

A atuação comunitária, por meio dos Conselhos Escolares, deve ser independente para o exercício de suas competências, que podem ser divididas em:

- Deliberativa: decidir, deliberar, aprovar, elaborar;
- Consultiva: opinar, emitir parecer, discutir, participar;
- **Fiscal: fiscalizar, acompanhar, supervisionar o desempenho, verificar a prestação de contas;**
- Mobilizadora: apoiar, avaliar, promover, estimular e outros não incluídos acima.

É por isso que, sempre que se aborda a autonomia da unidade escolar e a democratização da educação, e conseqüentemente a construção da "gestão colegiada" que exige a participação dos diferentes segmentos, cita-se a necessária consolidação e o fortalecimento dos Conselhos de Escola, que possuem a destacada função fiscalizatória dos Diretores e Vice-Diretores. Trata-se de importante instrumento de democratização dos processos decisórios, possibilitando a implementação de uma nova cultura nessas instituições de ensino, por meio do aprendizado coletivo e do compartilhamento das decisões.

Por um lado, não se verifica afronta aos princípios da gestão democrática e colegiada na proposta de flexibilização das regras de reeleição, como pretendido pelo Projeto de Lei n. 005.00015.2021, já que se propõe a continuidade de um modelo que permite a alternância de poder (até mesmo pela redação dada ao § 1º do art. 4º da Lei 14.528/2014, que impede reeleição no mesmo cargo para mandato imediatamente posterior) e mantém o critério de escolha nas mãos da comunidade (preservando-se o núcleo da Lei modificada).

Todavia, por outro lado, **a legislação curitibana carece de medidas que fortaleçam os procedimentos de avaliação de mérito e de desempenho a serem realizados pelos Conselhos de Escola**, fazendo-se oportuna a apresentação de emendas ao referido Projeto de Lei que se inclinem nesse sentido, com texto debatido e apresentado posteriormente por esta Comissão de Educação, Cultura e Turismo. Assim, as proposições de alteração

levarão em conta a legislação federal e a municipal sobre o tema, que exigem **associação a critérios técnicos de mérito e de desempenho** na definição das políticas de gestão democrática e colegiada das unidades escolares.

3. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante ao exposto, entende-se que, para configurar uma política de Estado coerente, estruturada e que observe o disposto na Constituição e na legislação federal, não afronta o princípio da gestão democrática ou da alternância de poder a proposta analisada, que apenas concede maior flexibilização ao processo de reeleição aos cargos de Diretor e de Vice-Diretor escolar, permitindo o retorno do que se chamava de "dobradinha".

Ressalva-se, todavia, o dever de que o novo tratamento esteja aliado à definição de critérios técnicos de mérito e de desempenho na candidatura, no processo de escolha e de permanência dos gestores escolares, para impedir a perpetuação de maus Diretores ou Vice-Diretores.

Portanto, fixando o compromisso desta Comissão em debater e apresentar emendas que tragam maior aproximação do texto legal ao que requer uma fortalecida gestão democrática e colegiada, que, por sua vez, exige o revigoramento da figura do Conselho de Escola, **este Parecer é pela TRAMITAÇÃO do Projeto de Lei n. 14.528/2014.**

Sala das Comissões, 16/08/2021

Vereador Amália Tortato
Comissão de Educação, Cultura
e Turismo