

PARECER HOMOLOGADO(*)
(* Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 6/3/2006)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho Municipal de Educação de Coronel Martins		UF: SC
ASSUNTO: Consulta sobre a Lei Municipal nº 179/2001, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino		
RELATORA: Maria Beatriz Luce		
PROCESSO N.º: 23001.000026/2005-66		
PARECER CNE/CEB N.º: 27/2005	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 23/11/2005

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta do Conselho Municipal de Educação (CME) de Coronel Martins, município do Estado de Santa Catarina, firmada por seu Presidente, René Karazeck, a respeito da competência deste colegiado e as providências cabíveis para que possa autorizar a oferta do Ensino Fundamental completo, em escolas de sua jurisdição, diante de embaraço percebido no texto da Lei Municipal nº 179/2001, que “dispõe sobre a criação do sistema municipal de ensino de Coronel Martins”.

A consulta aponta que há “um conflito de legislação” (fl. 01, item 3), indicando como especificamente problemáticos os enunciados dos art. 35 e 37 desta Lei Municipal nº 179/2001, na Seção II – Do Ensino Fundamental, porquanto acabam por estabelecer “uma norma restritiva quanto à atuação do poder público municipal” *in verbis*¹:

Art. 35 – O Ensino Fundamental, compreende 04 (quatro) anos ou séries, poderá organizar-se em níveis ou fases, atendendo à idade e ao desenvolvimento de seus educandos, como um todo orgânico, proporcionará, de maneira sistemática, os conhecimentos básicos do saber para o exercício consciente da cidadania e a fundamentação intelectual para o prosseguimento dos estudos em nível médio.

Art. 37 – O Ensino Fundamental regular no Sistema Municipal de ensino será oferecido em 04 (quatro) anos de estudos sendo admitido o desdobramento em ciclos, compreendendo apenas as séries iniciais (1ª a 4ª séries).

Esta restrição afrontaria disposições legais sobre a duração do Ensino Fundamental e de competência dos municípios (na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, segundo fl. 01, item 3 e fl. 02, item 4) e, em consequência, constrangeria a competência do Conselho Municipal de Educação, estabelecida na própria Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, para autorizar a oferta de anos finais do Ensino Fundamental em escola municipal.

Isto posto, vem o Conselho Municipal de Educação de Coronel Martins solicitar a contribuição deste Conselho Nacional de Educação para

¹ Texto conforme original da Lei Municipal nº 179/2001 enviado por fax ao CNE, em atenção à diligência solicitada por esta Relatora, com grifos correspondentes aos indicados no inicial do processo.

“responder as seguintes questões e dar os devidos encaminhamentos:

1. Estamos trabalhando com a hipótese de autorizar a oferta do ensino fundamental completo e, simultaneamente, encaminhar indicação do Executivo Municipal para que envie projeto à Câmara propondo adequações na Lei do Sistema Municipal. Pode ser este o encaminhamento?
2. Neste caso, suponhamos que o Executivo encaminhe o Projeto e a Câmara não aprove a adequação, qual deve ser o encaminhamento?
3. Em outra hipótese: poderia o Conselho Municipal autorizar a oferta do ensino fundamental completo, fundamentado apenas na legislação nacional (por ser uma lei maior que a municipal)?” (fl. 02, item 5)

Análise

O Conselho Municipal de Educação de Coronel Martins encaminha esta consulta, motivado por uma demanda legítima, a de uma instituição municipal de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental cuja assembléia escolar reclama a oferta dos anos finais desta etapa (fl. 01, item 1). Ao buscar apoio para a conveniente superação da problemática, nos termos deste expediente, o requerente evidencia prezar o critério de qualidade do ensino, zelar por suas competências próprias e respeitar as responsabilidades das demais esferas político-administrativas e normativas implicadas na questão.

A análise que se empreende a seguir tem, assim, o objetivo de esclarecimento sobre as competências e responsabilidades federativas e institucionais, na restrita matéria em causa, conforme definidas na legislação nacional, em atenção à postulação de subsídios do Conselho Municipal de Coronel Martins. Tem também compromisso originário com a ordem constitucional e legal da educação no Brasil, a democratização do direito à educação escolar e o dever do Poder Público de garantir aos cidadãos ensino de qualidade. Contudo, não tem e não poderia ter, como implicitamente se justifica adiante, valor impositivo sobre objeto e estratégias de decisões próprias de um órgão de outro sistema de ensino, muito menos sentido de intervir em formulações e atos pertinentes ao Poder Executivo e/ou o Poder Legislativo municipal. Destarte, sobressai a pretensão de contribuir pedagogicamente para a construção de um ordenamento democrático e federativo cada vez mais homogêneo dos direitos e deveres em matéria de educação, ainda que focalizando apenas nos poucos preceitos em tela.

Das competências do Município em educação e o Ensino Fundamental:

A Constituição Federal, ao definir o direito dos cidadãos à educação estabelece o correspondente dever do Estado e da família (art. 6º e 205); e estabelece as competências dos entes federados em matéria de educação, indicando que:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), além de reiterar o disposto no art. 208 da Constituição Federal, orienta sobre a prioridade de oferta e a exigibilidade do ensino obrigatório, nos seguintes termos:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

Ainda, a LDB estipula mais detalhadamente a organização da educação nacional, com as atribuições da União, estados, Distrito Federal e municípios, e que a organização dos respectivos sistemas de ensino será feita em regime de colaboração:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

E, como bem destacou a inicial deste processo (fl.1, item 3),

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal, à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Por fim, as Disposições Transitórias da LDB, também demonstram a urgência conferida ao Ensino Fundamental e o papel importante dos Municípios:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

.....

§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I - matricular todos os educandos, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino:

a) Plena observância das condições de oferta fixadas por esta Lei, no caso de todas as redes escolares;

b) Atingimento de taxa líquida de escolarização de pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) da faixa etária de sete a catorze anos, no caso das redes escolares públicas;

c) Não redução média de recursos por aluno do ensino fundamental na respectiva rede pública, resultante da incorporação dos alunos de seis anos de idade.²

O conjunto destes excertos é por si esclarecedor do direito de todos e do dever do Poder Público de garantir a educação escolar; e da correspondente obrigatoriedade e prioridade de oferta do Ensino Fundamental. Com igual clareza reconhece nos Municípios competência para responder pela oferta prioritária do Ensino Fundamental (e da Educação Infantil, também importante, mas que, entretanto, não é obrigatória e nem, por isso, direito público subjetivo), desde a chamada à escola e a matrícula de todos os educandos a partir dos seis anos, até a organização do sistema municipal de ensino com competências normativas e administrativas próprias.

Todavia, a organização federativa do Brasil é complexa, manifestando-se também complexa a organização dos sistemas de ensino, como bem caracteriza o Parecer CNE/CEB 30/2000, que pela lavra do Eminentíssimo Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury justamente orienta pela instituição dos sistemas municipais de ensino.

Com efeito, apesar das competências e responsabilidades objetivamente conferidas ao Poder Público Municipal, que ensejam expectativas de garantias de oferta em escolas municipais, o Ensino Fundamental é ainda de competência concorrente de municípios e seus respectivos estados. Tanto é que, visando a prioridade para a universalização da etapa obrigatória - o Ensino Fundamental -, a LDB também orienta os estados a

definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma destas esferas do Poder Público. (LDB, art.10, I)

No entanto, desde que foram estabelecidas regras de subvinculação e redistribuição dos fundos públicos, por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/96, que instituiu o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, os municípios contam com estímulo adicional e garantias de financiamento para progressivamente assumirem mais responsabilidades no Ensino Fundamental, seja pela criação de novas escolas municipais ou pela ampliação das já existentes, tornando-as institucionalmente mais robustas em termos de condições humanas e materiais para o ensino de qualidade e – muito importante – permitindo a continuidade dos estudos nas próprias comunidades.

Por isso mesmo o regime de colaboração entre os sistemas de ensino federados tem no planejamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental campo para a mais ampla realização, no sentido de maior equidade entre as características e condições de qualidade das escolas públicas estaduais e municipais, para o que se inclui também a contribuição supletiva da União, quando forem oportunos investimentos em inovações, suprimentos especializados e compensação de desigualdades regionais.

Das possibilidades de restrição na oferta do Ensino Fundamental pelos municípios

² Este é o texto vigente; foi modificado pela Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que antecipa a obrigatoriedade de matrícula no Ensino Fundamental para os seis anos, de acordo com o que já facultava a LDB, em 1996, e orienta o Plano Nacional de Educação (2001-2011), a Lei nº 10.172/2001.

A problemática originária desta análise, nas circunstâncias e forma como foi formulada pelo Conselho Municipal de Educação de Coronel Martins, exige ainda que o tema da competência municipal com relação ao Ensino Fundamental seja visto pelo avesso, ou seja, que seja aventada a questão da possibilidade de um município restringir-se na oferta do Ensino Fundamental.

Ora, de acordo com o exposto e o mais amplo conhecimento, o Ensino Fundamental é obrigatório, agora já a partir dos seis anos de idade (Lei nº 9.394/1996, art. 6º, 32 e 87, modificados pela Lei nº 11.114/2005). É direito público subjetivo (Lei nº 9.394/96, art. 5º), pelo qual respondem concorrentemente o Poder Público Municipal e o Poder Público Estadual. Mas há competências e responsabilidades legais objetivas dos municípios, como: (1) manter Ensino Fundamental e educação pré-escolar (CF, art. 30); (2) atuar prioritariamente nestas mesmas etapas (CF, art. 211, § 2º), mais ainda no Ensino Fundamental (LDB, art. 11, V); (3) organizar e administrar órgãos e instituições de seu sistema de ensino, estabelecendo normas suplementares, autorizando, credenciando e supervisionando os estabelecimentos do seu sistema de ensino (LDB, art. 11, I a IV); e (4) matricular todos os educandos a partir de 6 anos de idade no Ensino Fundamental, sendo a ação do Estado e da União supletiva nesta responsabilidade (LDB, art. 87, § 3º, I e condições das respectivas alíneas, segundo disposição estabelecida em 16 de maio de 2005, pela Lei nº 11.114/2005).

Assim sendo, a atuação municipal no Ensino Fundamental é pertinente, positiva e inarredável. Há também diretrizes legais de planejamento no sentido de conferir cada vez mais protagonismo ao Município na universalização do Ensino Fundamental, pelo mapeamento, chamada e matrícula das crianças e dos que não tiveram acesso na idade própria (comparando-se a LDB e o PNE, inclusive em sua diretriz nº 27) e pela observância de e integração nos Planos Nacional e Estadual de Educação (Lei nº 10.172/2001). O financiamento de todas as matrículas municipais é garantido, em valores mínimos equitativos pelo fundo estadual (FUNDEF). Por conseguinte, qualquer restrição na atuação de um Município no Ensino Fundamental haverá de ser dentro do princípio legal do regime de colaboração entre este e a unidade federativa estadual (LDB, art. 8º), jamais por cláusula de legislação superior, posto que à União cabe apenas atuar supletivamente nesta etapa da Educação Básica. Inadmissível também a simples porém grave omissão de um, outro ou ambos entes do Poder Executivo Estadual ou Municipal; melhor, então, o enfrentamento objetivo e solidário da demanda e dos meios adequados para garantir ensino da melhor qualidade para todos.

A propósito, tem-se historicamente como meios próprios para as matérias estabelecidas em regime de colaboração uma ampla gama de instrumentos normativos e administrativos, sendo prevalentes os Protocolos de Intenções, Acordos e Convênios entre o estado e os municípios individual ou coletivamente. São conhecidas também algumas leis estaduais, como é o caso da Lei Estadual nº, de, do Rio Grande do Sul, ao que se saiba pioneira, que regulamenta o preceito da gestão democrática no sistema estadual de ensino e o regime de colaboração entre o Estado e o conjunto dos Municípios gaúchos, com a definição de alguns objetos e critérios de colaboração, assim como com a instituição de uma comissão interinstitucional de assessoramento na matéria.

Importa ademais considerar em que ou de que forma poder-se-á realizar o regime de colaboração entre Estado e Município para garantir o Ensino Fundamental da melhor qualidade para todos. A realidade educacional brasileira informa um cenário que pode ser resumido da seguinte forma: (1) predomínio de estados e municípios em que há coexistência de instituições estaduais e municipais de Ensino Fundamental, sendo poucos os casos de oferta totalmente municipalizada ou estadualizada; (2) crescente municipalização da matrícula de Ensino Fundamental, por meio da criação de novas escolas municipais ou da

municipalização de escolas estaduais, ou ainda da ampliação de anos nas escolas municipais já existentes; (3) crescentes matrículas estaduais de Ensino Médio, com ou sem municipalização do Ensino Fundamental; (4) colaboração de Estados e/ou da União no transporte escolar, alimentação, material didático, informatização, cedência, pagamento de salários e/ou formação de professores, dentre outras alternativas.

Tudo isto para que o Ensino Fundamental seja efetivamente universalizado na faixa etária própria e se amplie a escolaridade de jovens e adultos. Ao passo que também se amplie a oferta de Educação Infantil pelos municípios e de Ensino Médio pelos estados.

Em perspectiva, é igualmente importante assinalar, já está a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos de duração, à medida que forem ascendendo as turmas de alunos que o iniciam aos 6 anos de idade, atendendo o disposto na nova Lei nº 11.114/2005, bem como os recentes atos desta Câmara de Educação Básica (Parecer nº 6, Resolução nº 3 e Parecer nº 18/ 2005). Diversos estados brasileiros já estão com políticas neste sentido; e muitos municípios já adotaram esta configuração, em geral ao adotarem a organização curricular em ciclos e outras medidas visando a qualidade e a progressão escolar, consoante o PNE (objetivos e metas do Ensino Fundamental, item 2.3: 2).

Além disto, a LDB (art. 34, § 2º) preconiza a progressiva implantação do Ensino Fundamental em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino, dadas as respectivas exigências de rede física, equipamentos e materiais, alimentação escolar e de professores e funcionários.

Como se percebe, o movimento por uma política nacional, que reconhece a autonomia federativa mas responsabiliza de acordo, é na direção de ampliação progressiva e constante da obrigatoriedade escolar, até a universalização do Ensino Médio, com contínua melhoria das condições de qualidade do ensino, sem descuidar do atendimento da Educação Infantil.

II – VOTO DA RELATORA

Como dito, pretendeu-se com a análise acima, retomar a matéria das competências e responsabilidades federativas e institucionais, no restrito escopo da problemática que é objeto da consulta, conforme definidas na legislação nacional.

Ponto de partida para a escolha dos elementos de apoio é o compromisso originário deste Conselho com a ordem constitucional e legal da educação no Brasil, a democratização do direito à educação escolar e o dever do Poder Público de garantir aos cidadãos ensino de qualidade. Não obstante, há cautela em qualquer manifestação por não se querer e não se poder exercer qualquer valor impositivo sobre objeto e estratégias de decisões próprias de um órgão de outro sistema de ensino, muito menos com sentido de intervir em formulações e atos pertinentes ao Poder Executivo e/ou o Poder Legislativo municipal. Há, sim, repita-se, apenas o dever e a pretensão de que a análise em tela, ainda que focalizando apenas em poucos preceitos, contribua pedagogicamente para que o Município de Coronel Martins (SC) cumpra com rigor e por decisão própria sua parte na construção de um ordenamento democrático e federativo cada vez mais homogêneo dos direitos e deveres em matéria de educação.

Contudo, às questões especificamente formuladas pelo requerente - o Conselho Municipal de Educação -, dá-se preferência a sugerir que:

1. É próprio, de forma assídua e sempre que oportuna, proceder à avaliação das condições qualitativas e quantitativas de atendimento educacional no Município, envolvendo todas as instâncias possíveis do Poder Público e da sociedade, para o planejamento da oferta e para a atualização das disposições legais e normativas autonômicas;

2. Ponderadas as prioridades, responsabilidades e interesses locais, cabe consignar tudo isto em um plurianual Plano Municipal de Educação, que abranja os objetivos, metas e meios de expansão e qualificação da educação na localidade, envolvendo as instituições municipais e estaduais, assim como as privadas e federais que eventualmente existam. Para sua realização, é pertinente também contar com a cooperação de todas as forças comunitárias e dos demais entes federativos, pelo regime de colaboração.
3. Isto posto, fica o estímulo à iniciativa do Conselho Municipal.
Jamais encurtar direitos e possibilidades de melhor qualidade de ensino!

Brasília(DF), 23 de novembro de 2005.

Conselheira Maria Beatriz Luce – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto da Relatora.

Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2005

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro– Vice-Presidente