

CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO E OUTROS

Esclarece dúvidas sobre a Lei nº 9.394/96 (Em complemento ao Parecer CEB nº 5/97)

CEB - Par. 12/97, aprovado em 8/10/97 (Proc. 23001.000176/97-44)

I - RELATÓRIO

1 - Introdução

O Parecer CEB nº 5/97, aprovado em 7 de maio de 1997, teve o propósito de oferecer à comunidade educacional envolvida com educação básica os esclarecimentos preliminares sobre a aplicação da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1997. O pronunciamento da Câmara de Educação Básica foi formulado em obediências ao art. 90 da referida lei, visando dar solução às **“questões suscitadas entre o regime e o que se instituiu” com a nova lei.**

Na conclusão daquele Parecer, tivemos oportunidade de deixar clara a disponibilidade do Conselho Nacional de Educação para seguir no exame de novas consultas eventualmente surgidas, por ser natural o levantamento de questões a respeito de norma legal como Lei 9394/96, que tão significativas mudanças introduziu nas diretrizes e bases da educação nacional.

Em resposta a esse estímulo à continuidade do estudo e à busca de respostas para novas “questões suscitadas”, incluindo um ou dois questionamentos relativos aos Próprio Parecer nº 5/97, indagações chegaram a este Colegiado, com origem em diversos órgãos e entidades entre os quais: Conselho Estadual de Educação de São Paulo, Conselho Estadual de Educação de Pernambuco, Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro, Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte, Escola Técnica Federal de Pelotas, Universidade Federal de Goiás, Conselho Municipal de Educação de Carazinho, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, Sindicato de Professores de São Paulo, além de consultas formuladas por diferente pessoas, individualmente.

Por determinação do Presidente da CEB, coube a este relator dar curso ao trabalho anteriormente iniciado (Parecer CEB nº 5/97), ainda com base no art. 90 da nova LDB.

Considerando que há dúvidas com origem em mais de uma das fontes acima listada, optamos por abordá-las por sua natureza, em lugar de fazê-lo a partir das entidades onde foram formuladas.

2 - Questões Suscitadas

2.1 - Estudos de Recuperação

O art. 24, inciso V, alínea “C” da LDB mantém, como na anterior, a **“obrigatoriedade de estudos de recuperação”**. Difere da lei revogada quando determina sejam os mesmos proporcionados **“de preferência paralelos ao período letivo”** e assinalando, como antes, sua determinação aos alunos **“de baixo rendimento escolar”**. Na Lei nº 5.692/71, os estudos de recuperação, embora obrigatórios, o eram **“entre os períodos letivos regulares”**.

Alguns aspectos precisam ser ressaltados, no exame do dispositivo focalizado, em face de dúvidas levantadas a respeito.

Primeiro, a compreensão de que tais estudos deverão ser “disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos”, à partir de suas propostas pedagógicas. Vale dizer, a fixação das normas relativas à matéria é da competência expressa de cada escola.

Em segundo lugar, o simples oferecimento de tais estudos, paralelamente ao período letivo regular, não significará o correto cumprimento da norma legal referida. É indispensável que os envolvidos sejam alvos de **reavaliação**, também paralela, a ser prevista nessas normas regimentais. Em se tratando de alunos com **“baixo rendimento”**, só a reavaliação permitirá saber se terá acontecido a recuperação pretendida. E, constatada essa recuperação, dela haverá de decorrer a revisão dos resultados anteriormente anotados nos registros escolares, como estímulo ao compromisso com o processo. **Estudo e avaliação** devem caminhar juntos, como é sabido onde esta - a avaliação - é o instrumento indispensável, para permitir se constate em que medida os objetivos colimados foram alcançados.

Sem prolongar demais o assunto, é importante assinalar, na nova lei, a marcante flexibilização introduzida no ensino básico, como se vê nas disposições contidas nos artigos 23 e 24, um claro

rompimento com a ultrapassada “cultura de reprovação”. O norte do novo diploma legal é a educação como um estimulante processo de permanente crescimento do educando - “pleno desenvolvimento”- onde notas, conceitos, créditos ou outras formas de registro acadêmico não deverão ter importância acima do seu real significado. Serão apenas registros passíveis de serem revistos segundo critérios adequados, sempre que forem superados por novas medidas de avaliação, que revelem progresso em comparação a estágio anterior, por meio de avaliação, a ser sempre feita durante e depois de estudos visando à recuperação de alunos com baixo rendimento.

É bom acrescentar que a recuperação paralela não impede a oportunidade, também ao final do ano ou período letivo, se a escola assim dispuser em seu regimento.

Para concluir este tópico, cabe acrescentar que o tempo destinado a estudos de recuperação não poderá ser computado no mínimo das oitocentas horas anuais que a lei determina, por não se tratar de atividade a que todos os alunos estão obrigados.

2.2 - Duração do ano letivo

A questão, neste particular, tem sido sobre a obrigatoriedade dos 200 (duzentos) dias letivos, e sobre a possibilidade de não serem os mesmos observados, desde que cumpridas as 800 (oitocentos) ou mais horas que a lei estipula. Argumenta-se, para exemplificar, que uma escola cujo calendário estabelecesse 5 horas de trabalho escolar por dia em 5 dias de cada semana, ao longo de 180 dias totalizaria 900 horas anuais. Neste caso, alega-se que a solução encontraria amparo no art. 24, inciso I da LDB, onde a ênfase estaria colocada “as horas anuais mínimas de trabalho escolar e não nos 200 dias”, estes tratados apenas como “uma referência para escolas que trabalham com o mínimo de quatro horas por dia”.

O argumento não encontra respaldo no dispositivo invocado. Vejamos o que ele registra:

Art. 24 - A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizado de acordo com as seguintes regras comuns.

I - a carga horária mínima atual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado a exames finais, quando houver; (todos os grifos do relator)”.

A exigência do dispositivo é biunívoca e, portanto **não coloca ênfase em apenas um dos parâmetros**. A lei obriga a uma “**carga horária mínima anual de oitocentas horas**”, mas determina sejam elas “Distribuídas por um mínimo de duzentos dias”. Portanto, **mínimo de oitocentas horas** ao longo de **pelo menos duzentos dias**, por ano. Aliás, já no Parecer CEB , o relator entende haver deixado esclarecida qualquer dúvida a respeito. No item 3.1, quinto parágrafo, está dito que o aumento do ano letivo para um mínimo de 200 dias (era um mínimo de 180, na lei anterior), “significou importante inovação”. Acrescentando tratar-se de um avanço “que retira o Brasil da situação de país onde o ano escolar era dos menores”.

Portanto, não há como fugir deste entendimento: o legislador optou por aumentar a carga horária anual, no ensino regular, para um mínimo de oitocentas horas que serão **totalizadas em um mínimo de duzentos dias por ano**. Sobre isto, **não há ambigüidade**. Apenas projetos autorizados com base no art. 81 (cursos experimentais) poderão ser objeto de tratamentos diferenciados. Quanto aos cursos noturnos, a matéria está sendo objeto de estudo particularizado no CNE. Oportunamente merecerá pronunciamento específico.

2.3 - Ensino religioso e carga horária mínima

Também se tem perguntado se o ensino religioso é computado para a **totalização do mínimo de oitocentas horas** e a resposta é, não. Por um motivo fácil de ser explicado. **Carga horária mínima** é aquela a que todos os alunos estão obrigados. Desde o art. 210, § 1º da Constituição Federal está definido: “O ensino religioso de matrícula facultativa (grifo do relator), constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.” O art. 33 da Lei nº 9.394/96, com a nova redação que lhe deu a Lei nº 9.415/97, de 22 de julho de 1997, como não poderia deixar de ser, embora regulamentando o dispositivo constitucional mencionado, o faz mantendo facultativa a matrícula. Ora, se o aluno pode optar por frequentar, ou não, a referida disciplina, haverá quem optará por não fazê-lo. E

quem assim decidir terá menos de oitocentas horas por ano, na hipótese de a escola se ater ao mínimo exigido por lei, o que art. 24, inciso I não admite.

2.4 - Apuração de freqüência no ensino básico

Respeitável questionamento nos foi endereçado, relativo à interpretação contida no Parecer CEB nº 5/97, quanto ao inciso IV do art. 24 da LDB, que trata da exigência do ensino presencial.

O parecer mencionado lembra que cada aluno estará obrigado à freqüência de pelo menos 75% **do total das aulas dadas**, nos termos da lei.

Argumenta-se, em contraposição a este entendimento, que sendo assim, um aluno poderia decidir não comparecer a todas as aulas de um determinado conteúdo e, ainda assim, lograr aprovação.

A hipótese é aparentemente absurda. Entretanto, ad argumentandum tantum, admitamos que seja possível e que o aluno mesmo sem ir às aulas, digamos, de Matemática, consiga as notas, conceitos ou créditos necessários para a aprovação. Pela lei, deverá ser promovido, uma vez que o inciso I do art. 24 - não o Parecer CEB nº 5/97 - dispõe que “o controle da freqüência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, **exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação** (grifado)”.

A lei anterior - Lei nº 5.692/71 - dispunha, em seu art. 14, § 3º, que ter-se-ia como aprovado, quanto à assiduidade, “o aluno de freqüência igual ou superior a 75% **na respectiva disciplina, área de estudo ou atividade**”(grifado). Se o legislador houvesse pretendido manter o critério, teria simplesmente repetido os termos ora transcritos. Optou, no entanto, por adotar como referência o “**total de horas letivas**”, nelas somadas, conseqüentemente, as horas ministradas em todos os conteúdos. E quanto ao aluno da hipótese (o que decidisse faltar a todas as aulas de Matemática), certamente seria alvo da atenção do serviços de acompanhamento pedagógico da escola, muito antes de haver consumado a infreqüência imaginada.

2.5 - Cursos e exames supletivos

No item 3.5 do Parecer CEB nº 5/97, os ocupamos de oferecer à comunidade educacional a leitura da CEB para o art. 38, § 1º da LDB. Ainda assim, percebemos que falta um pouco mais de luz sobre o dispositivo, Voltemos à lei:

“Art. 38 - Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos.

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito

Onde poderia haver a dúvida? Na indefinição da lei quanto à idade mínima para a conclusão de curso supletivo? Se este é o caso, vale observar que ao baixar para 15 e 18 anos as idades mínimas para a realização de exames na modalidade considerada, “no nível de conclusão do ensino” fundamental ou médio respectivamente, a lei autoriza-nos a entender que os mesmos mínimos haverão de aplicar-se à conclusão dos cursos.

Esta é a interpretação do CNE, nos termos do art. 90 da LDB, já declarada no Parecer 5/97.

Ainda neste campo, há compreensível preocupação, em mais de um conselho estadual de educação, com a possibilidade que a lei abriu, ao reduzir a exigência da idade mínima para alguém se habilitar como Auxiliar de Enfermagem, pela via supletiva, sem a maturidade suficiente para o exercício de tal atividade. A preocupação procede e, com certeza, recomenda a abertura de um diálogo, com Conselhos de Enfermagem (Federal ou Regionais), visando à discussão do problema que, é claro, também diz respeito àqueles órgãos. Isto, até que o assunto venha a merecer regulamentação definitiva, à luz das novas normas sobre a educação profissional.

Outra questão envolve a inclusão, ou não, de língua estrangeira no elenco dos conteúdos a serem considerados nos cursos e exames supletivos.

O mesmo art. 38, ao tratar desses cursos e exames, define “que compreenderão a **base nacional comum**”. Por seu turno o art. 26, **caput**, que trata dos currículos do ensino fundamental e médio, determina sejam eles constituídos de “**uma base nacional comum**, a ser complementada (...) por uma **parte diversificada**”. No § 4º do mesmo artigo, a lei dispõe que “Na parte diversificada do currículo, será incluído, obrigatoriamente, a partir da quinta série, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna (...)”.

Ora, se os cursos e exames supletivos “compreenderão a base nacional comum” (art. 38, **caput**) e se a língua estrangeira moderna não integra esse núcleo, e sim a parte diversificada (art. 26, § 4º), não há como fugir à conclusão: nos cursos e exames supletivos, a lei não obriga a inclusão de língua estrangeira moderna. Mesmo considerada a grande importância, nos dias de hoje, de tão útil instrumento de comunicação.

2.6 - A delegação aos Conselhos Municipais de Educação

Parece ainda persistir alguma dúvida, neste particular. Antes, na Lei nº 5.692/71, art. 71, os Conselhos Estaduais estavam expressamente autorizados a “**delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizassem nos Municípios onde houvesse condições para tanto**”. É preciso acrescentar que a lei apenas previa os sistemas **Federal, Estaduais** e do **Distrito Federal**.

O art. 1º da Constituição federal estabelece, como um de seus princípios fundamentais, a união indissolúvel dos entes federativos, aí incluídos os municípios. O art. 18, ao tratar da organização do estado, volta a se referir a tais entes, a serem organizados “**todos autônomos**”, nos termos dispostos na CF. No art. 30, que relaciona as competências dos municípios, entre elas, no inciso VI, inclui “manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental”.

A LDB, por seu turno, veio regulamentar a instituição dos sistemas municipais de educação (art. 8º). Ainda, em artigos subsequentes, estão delimitadas as competências de cada um desses sistemas: Federal (art. 16), Estaduais e do Distrito Federal (art. 17) e Municipais (art. 18). Isto posto, é de se entender que, tendo os municípios as competências que a lei lhes outorga, não há que se falar em “delegação de competências” a não ser as que lhes são inerentes. Mesmo porque, somente na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, cuja vigência foi mantida no art. 92 da Lei nº 9.394/96, existe a hipótese da delegação que, no entanto, se refere a atribuição da Câmara do Ensino Superior deste Conselho. O art. 9º, § 3º da referida Lei nº 9.131/95 admite: “As atribuições constantes das alíneas “d”, “e” e “f” do parágrafo anterior (§ 2º) poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal”. Vê-se, pois, que quando há a intenção da delegação esta deve vir claramente definida no texto legal. Assim, competências dos Conselhos Estaduais de Educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercitar as que a lei lhes confere. E é bom lembrar que, dentro das possibilidades que a lei assegura, de um município optar por manter-se integrado ao respectivo Sistema Estadual de Educação (art. 11, parágrafo único), a este caberá exercer as competências de que trata ao art. 11.

2.7 - A dependência

O art. 15 da Lei nº 5.692/71, admitia que, “**no regime seriado, a partir da 7ª série**”, o aluno viesse a ser matriculado “**com dependência de uma ou duas disciplinas, área de estudo ou atividades de série anterior, desde que preservada a seqüência do currículo**”.

Na nova lei, não há referência a este regime. Entretanto, no art. 24, inciso III se lê: “nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo (grifado), observadas as normas do respectivo sistema de ensino”.

É claro, portanto, que entre essas “**formas de progressão parcial**” é admitida a figura da “dependência” da lei anterior. Com a observação de que agora, não se fala em limitação de “uma ou duas disciplinas”. A regra será a estabelecida no regimento escolar e “**nas normas do respectivo sistema de ensino**”.

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

V - oferecer 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” (grifos do relator).

O Parecer CEB nº 5/97, ao abordar a matéria, logo no primeiro parágrafo, sob título 2, enfatiza a importância da definição constitucional e da Lei específica, ao não deixar qualquer dúvida quanto à prioridade de atuação dos municípios (ensino fundamental e educação infantil). Portanto, o parecer não inova, e nem poderia fazê-lo. Apenas busca explicar a lei. Quando nele se afirma que a atuação em outros níveis só será admitida “quando atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados”, está apenas repetindo o art. 11, inciso V. E há uma clara razão para isto. É que não bastará apenas construir uma rede que possa atender a toda a demanda por educação infantil e ensino fundamental. É necessário dar seqüência ao trabalho, aperfeiçoando o serviço educacional oferecido, melhorando-lhe a qualidade, remunerando de forma mais adequada os professores e demais integrantes do sistema. Daí, a necessidade de só serem usados recursos acima dos vinculados (25%), para a “atuação em outros níveis de ensino”.

Assim, a afirmação contida em uma das consultas, de que a posição do Parecer 5/97 estaria refletindo “**uma tendência federal em tolher a ação municipal nos dispositivos legais e normativos**” será, no mínimo, uma leitura equivocada da nossa análise e interpretação. Ainda mais, quando é acrescentado que a reflexão vem do argumento da “incapacidade dos municípios desenvolverem verticalmente o ensino”. Não é esta a visão do relator e, seguramente, não é também a do Conselho Nacional de Educação, por sua Câmara do Ensino Básico, razão por que, na matéria, não cabe reanálise do texto anteriormente aprovado.

2.9 - Reclassificação

A novidade tem gerado alguma preocupação, pelo temor da inadequada utilização do disposto no art. 23, § 1º da lei. Há quem propugne mesmo, nas colocações endereçadas ao CNE, pela formulação de “**uma norma federal, com um mínimo de amarração sobre o assunto (..) tendo em vista a possibilidade de fraudes**”.

Compreende-se o receio, mas trata-se de prerrogativa que se insere no rol das competências que o art. 23 atribui à escola. Aos sistemas caberá, certamente, estarem atentos no acompanhamento do exercício dessa Reclassificação, agindo quando alguma distorção for detectada.

2.10 - Garantia de gratuidade para jovens e adultos

Voltando ao “ensino supletivo” (a lei usa “jovens e adultos” e “supletivo”), e preciso elucidar uma dúvida que apareceu, em consulta de Conselho Estadual de Educação que, salvo melhor juízo, decorreu de leitura sem apoio no texto da lei. Há o entendimento de que ao dispor, no art. 37, § 1º, que “os sistemas assegurarão gratuitamente aos jovens e adultos, que não puderam efetuar estudos na idade regular, oportunidade educacionais apropriadas”, estaria ocorrendo uma exorbitância, uma vez que a lei não poderia “obrigar o **sistema** a oferecer ensino gratuito, salvo no caso dos sistemas municipais, tolhidos, porém pelo entendimento do Parecer nº 5/97.

Torna-se difícil explicação para a razão da dúvida levantada. Em primeiro lugar, porque o Parecer 5/97 não oferece qualquer impedimento ao cumprimento do dispositivo. Em segundo lugar, porque a lei não somente pode como já obriga os sistemas a oferecer o ensino supletivo gratuito, como claramente determina. O que é necessário levar em conta é que a obrigatoriedade, é óbvio, se dirige ao ensino público do sistema, seja na rede municipal como na estadual. O que o dispositivo invocado fez foi apenas corrigir uma injustiça. A Constituição Federal impõe a obrigatoriedade do ensino fundamental e a sua gratuidade nas escolas públicas. O que está assegurado na lei é esse direito **também** aos que já ultrapassaram a idade regular para cursá-lo.

Algumas outras questões sobre ensino supletivo se situam na inequívoca competência dos órgãos normativos de cada sistema, cabendo a eles regulamentá-las, no que couber.

2.11 - Questões de natureza curricular

Muitas das dúvidas endereçadas ao CNE versam sobre currículos, principalmente com respeito à base nacional comum. A matéria está sendo trabalhada na Câmara da Educação Básica, tendo em conta sua complexidade, se o que se quer é o estabelecimento de Diretrizes Curriculares nacional compatíveis com a nova visão preconizada na LDB. Para tanto, torna-se indispensável a formulação de um elaborado embasamento doutrinário, para o qual é recomendável a audiência das muitas entidades interessadas no assunto e capazes de oferecer sólida contribuição ao Colegiado.

Assim, questões como a posição da Educação Artística no currículo, a forma de inclusão de Filosofia e Sociologia no processo, a orientação dos sistemas de ensino e das escolas, quanto à sua participação na construção da parte diversificada da estrutura curricular, tudo isto estará devidamente clarificado quando o trabalho em curso na CEB for dado à luz. E quando isto acontecer, também virão as orientações quanto aos prazos devidamente compatíveis para que tudo seja transformado em prática no dia-a-dia das escolas. E, por falar em prazos, nunca será demais repetir que o prazo para que as escolas adaptem “seus estatutos e regimentos aos dispositivos” da nova lei será o que os respectivos sistemas, por seus órgãos normativos, vierem a estabelecer (art. 88 § 1º). Certamente, tais órgãos terão o bom senso de fixar os prazos em questões de forma perfeitamente exequível.

2.12 - Conclusão

Com certeza, ainda muitas outras dúvidas haverão de ser levantadas ao longo do processo de implantação do novo regime. O diálogo e a troca de experiências entre o CNE, os Conselhos Estaduais de Educação, os Conselhos Municipais, onde os sistemas de ensino neste nível forem criados, bem como entidades da natureza do CONSED, da UNDIME e outras, resultará em construtivo e eficiente instrumento visando à identificação e a superação dos problemas que ainda ocorrerão no processo em curso.

II - VOTO DO RELATOR

À vista das considerações feitas, o relator é por que o presente parecer seja constituído como complemento ao Parecer CEB nº 5/97, visando, nos termos do art. 90 da Lei nº 9.394/96, elucidar as novas dúvidas submetidas ao pronunciamento deste Conselho.

Brasília-DF, 8 de outubro de 1997

(a) Ulysses de Oliveira Panisset - Relator

III - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o Voto do Relator.

Sala de Sessões, em 8 de outubro de 1997.

(aa) Carlos Roberto Jamil Cury - Presidente
Hermengarda Alves Ludke - Vice-Presidente