

PARECER NÃO HOMOLOGADO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Colégio Anglo Americano		UF: RJ
ASSUNTO: Recurso contra a decisão do Parecer CNE/CEB 19/2002 e do Parecer CNE/CEB 11/99 que conferem à União competência privativa para proceder ao credenciamento de instituições para o ensino a distância e à realização de exames supletivos no exterior		
RELATOR: Teresa Roserley Neubauer da Silva		
PROCESSO N.º: 23001.000036/2002-59 e 23001000121/2002-17		
PARECER N.º: CNE/CP 030/2002	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 03/12/2002

I – RELATÓRIO

O Gabinete do Ministro da Educação encaminhou ao Conselho Nacional de Educação recurso do Colégio Anglo Americano contra o Parecer CNE/CEB 019/2002 - da lavra do eminente Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, aprovado por unanimidade pela CEB, bem como cópia de manifestações da Secretaria de Ensino Fundamental, da Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico e da Secretaria de Educação a Distância que deveriam subsidiar a homologação do mesmo por parte do Sr. Ministro.

Dada a importância e a natureza do Parecer CNE/CEB 19/2002, tomamos a decisão de, a seguir, transcrevê-lo em seu corpo principal, dada a análise efetuada pelo eminente Conselheiro.

“A Chefia da Assessoria Internacional do MEC, representada pela Exma. Sra. Embaixadora Vitória Alice Cleaver, por meio do Ofício/MEC/GM/AI/Nº 019/02, consulta o Conselho Nacional de Educação a propósito do Parecer CNE/CEB n. 11/1999 que confere à União competência exclusiva para proceder ao credenciamento de instituições para o ensino a distância e à realização de exames supletivos no exterior.

Esta consulta se justifica dado o esclarecimento solicitado pela Embaixada do Brasil em Tóquio. Segundo esta representação brasileira no exterior, o Centro Internacional de Estudos Regulares (CIER) do Colégio Anglo Americano diz ser a única instituição educacional do Brasil autorizada a ministrar cursos regulares de Educação Básica, a distância, a alunos que residam temporariamente fora do país. Tal prerrogativa lhe teria sido conferida pelo Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro.

A assertiva relativa ao monopólio supracitado está, de fato, registrada em carta (não assinada, embora nominada) enviada pelo CIER, com sede no Rio de Janeiro-RJ, constante do Processo Nº 23001-000036/2002-59. Tudo indica que esta carta foi endereçada à representação do CIER no Japão e, de lá, encaminhada à Embaixada Brasileira em Tóquio. Do processo consta ainda o endereçamento da Carta à Embaixada com material informativo do CIER, inclusive com a carga horária dos cursos e sistemas de avaliação.

Numa das páginas do material informativo consta o seguinte: O Colégio Anglo-Americano, com autorização dos Órgãos Educacionais Brasileiros, ministra, no exterior, através do CIER, cursos regulares de Ensino Fundamental e Ensino Médio, pelo sistema de ensino à distância nos termos da portaria n. 1646/ECDAT/81 da Secretaria Estadual de Educação e Cultura do Estado do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial de 14 de abril de 1981 e revalidada pela Portaria E/COIE.E n. 983 de 23 de novembro de 1999, publicada no Diário Oficial de 21 de dezembro de 1999.

Em outro ponto do material informativo pode-se ler: os brasileiros radicados no exterior podem iniciar, continuar ou concluir seus estudos, sem qualquer prejuízo dado a validade legal dos certificados do CIER já que fundados na autorização dos Órgãos Educacionais Brasileiros sendo o CIER reconhecido em todo o Brasil pelos órgãos educacionais competentes...

O Ofício 019/02 aponta que espera instrução deste colegiado a fim de transmitir às Embaixadas brasileiras no exterior às quais a mencionada instituição vem solicitando apoio para a divulgação de seu trabalho.

A demanda por esta instrução apresenta a oportunidade para uma resposta de alcance mais amplo.

Mérito

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao referir-se às Disposições Gerais da educação básica diz no art. 23:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

§1º A escola poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais. (grifos adicionados)

Vê-se, pois, que a base para a viabilidade da reclassificação de estudantes, quando de transferências dentro ou de fora do país, são as normas curriculares gerais.

Ora, as normas curriculares gerais são competência da União pelo art. 9º. IV da LDB e pelo art. 26 da mesma Lei. Esta Lei provém, por sua vez, do art. 22, XXIV da Constituição Federal onde se vê claramente tratar-se de uma competência privativa da União.

Logo, diretrizes e bases da educação e suas conseqüentes diretrizes curriculares nacionais e regras comuns são competências do Estado Nacional, sujeito assegurador tanto da Lei Maior em seu território quanto do Direito Internacional nas relações com outros Estados.

Por sua vez, a lei explicita a capacidade da escola emitir certificados, tal como reza o art. 15 da LDB a qual lista, no art. 24, algumas regras comuns como competências próprias da escola segundo o seu projeto pedagógico:

A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

- a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;**
- b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;**
- c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;**

Se a Lei impõe como critério de classificação e de reclassificação as normas curriculares gerais como constantes legais das regras comuns para todas as escolas, inclusive as cursadas em países estrangeiros, ela será, a fortiori, válida para uma escola de educação escolar própria da organização da educação nacional do Brasil fora dos limites espácio-geográficos do Estado Brasileiro ou seja escolas situadas em países estrangeiros.

A Câmara de Educação Básica, em vários pronunciamentos próprios de sua competência, de acordo com o art. 9º. da lei n. 4.024/61 com a redação dada pela lei n. 9.131/95, tem se pronunciado sobre a questão de escolas estrangeiras.

Como se sabe, a Resolução, enquanto um ato deliberativo, emanado de um órgão colegiado normativo criado por lei, com capacidade para tal, ganha força de lei dentro do assunto ou matéria normatizados quando o Parecer que o justifica atende ao disposto no art. 2º. da Lei n. 9.1.31/95.

As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

De fato, a resolução como um ato deliberativo e normativo destina-se a regulamentar a aplicação das leis e com o apoio direto em lei.

O CNE é um órgão normativo, criado pela lei n. 9.131/95 a fim de interpretar campos específicos da legislação e aplicar as normas a situações específicas. Esta criação legal foi reposta no art. 9º da LDB que assinala: na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

Foi e é sob esta provisão legal que as Câmaras e o Conselho Pleno vêm se pronunciando sobre assuntos de sua competência.

O primeiro exercício desta competência foi uma resposta ao MEC, a propósito de escolas de brasileiros que oferecem educação escolar na modalidade Educação de Jovens e Adultos no Japão.

Trata-se do Parecer CNE/CEB n. 11/1999, homologado pelo Ministro da Educação em 23.07.99.

Na prática, isto significa, um reconhecimento pelo Estado Nacional que tais instituições, fora do território nacional, cumprem as exigências legais e normativas da educação escolar brasileira e seus certificados são válidos no território brasileiro e permitem a continuidade de estudos. Certamente, como já adequadamente o fizera o Parecer CFE n. 6.668/78, não cabe ao Ministério da Educação autorizar o funcionamento de escola de educação escolar brasileira sediada em país estrangeiro. Isto é responsabilidade das autoridades nacionais daquele país, mas como diz acertadamente o Cons. Ulisses Panisset em seu Parecer CNE/CEB n. 11/99:

As instituições que pretenderem ver o ensino por elas ministrado aceito no Brasil, para efeito de continuidade de estudos ou para outros fins em lei admitidos, deverão organizar os seus projetos e remetê-los à CEB/CNE, para que esta, examinada o processo, emita parecer que deverá ser mencionado na documentação escolar a ser emitida (certificados, históricos escolares, etc), de sorte a tranqüilizar as instituições sediadas em território nacional, quanto à aceitabilidade de estudos feitos. (...)

E, continua o mesmo Parecer:

Não será demais enfatizar que as considerações deste parecer não seriam aplicáveis somente aos estabelecimentos de ensino do Japão, mas, do mesmo modo, aos que se fixem em outros territórios fora do Brasil...

No voto que acompanha o mesmo Parecer pode-se ler que, uma vez obtida a autorização de funcionamento pelas autoridades nacionais do país, há exigências a serem preenchidas, entre as quais, diz o Parecer CNE/CEB n. 11/99:

A entidade organizará a sua proposta pedagógica, dela constante: a) a observância das Diretrizes Curriculares Nacionais deste Conselho, relativas à etapa pretendida.... o projeto, acompanhado de informação da Embaixada do Brasil....será encaminhado à CEB/CNE, que examinará a proposta e emitirá parecer declaratório da validade do ensino a ser ministrado pela instituição, para efeito de continuidade de estudos.

A outra oportunidade em que a CEB se pronunciou sobre o assunto foi por ocasião da elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação de Jovens e de Adultos. Aprovadas pela Câmara de Educação Básica, por meio do Parecer CNE/CEB 11/00, homologado em 7 de junho de 2000, e da Resolução CNE/CEB n. 01/00, as Diretrizes consideram os exames de EJA no exterior, o que pode ser integralmente lido e conferido na DOCUMENTA, n. 464, às pgs. 53-58 ou então às p. 143-146 do texto das Diretrizes publicado pelo CNE em parceria com o INEP e já disponível em CD-Rom:

Esta competência da União, se privativa dentro do território nacional, com maior razão há de sê-lo fora dele. A equivalência de estudos feitos fora do país e a revalidação de certificados de conclusão de ensino médio emitidos por país estrangeiro, reitere-se, são de competência privativa da União para terem aqui validade. O mesmo se aplica, sob condições próprias, quando da autorização e credenciamento de cursos e exames supletivos ofertados fora do Brasil e subordinados às nossas diretrizes e bases. (Documenta, p. 55-56)

Trata-se aqui não só da competência privativa da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV da Constituição), como também da mesma competência sobre nacionalidade, cidadania e naturalização (art. 22, XIII). Afinal, segundo o art. 205 da Constituição Federal, a educação enquanto preparo para o exercício da cidadania, é dever do Estado. Como afirma REZEK (2000):

Importante lembrar que a dimensão pessoal do Estado soberano (seu elemento constitutivo, ao lado do território e do governo) não é a respectiva população,

mas a comunidade nacional, ou seja, o conjunto de seus súditos, incluindo aqueles, minoritários, que se tenham estabelecido no exterior. ...Sobre seus súditos distantes o Estado exerce jurisdição pessoal, fundada no vínculo de nacionalidade, e independente do território onde se encontrem. (p. 171)

Onde quer que se encontre o ser humano, pessoa humana, lá se encontra o cidadão, fonte da sociedade e do Estado Democrático de Direito (art. 1º. da CF/88).”.

(...)

Assim, continua o Parecer CNE/CEB n. 11/2000:

O segundo aspecto se refere a cursos de EJA e exames supletivos para brasileiros residentes no exterior. Sob este ponto de vista não deixa de ser significativa a experiência levada adiante pelo governo brasileiro no Japão, em 1999. Muitos descendentes nipônicos, brasileiros natos, puderam prestar exames supletivos inclusive com a supervisão da Câmara de Educação Básica. Logo, tratou-se de exame nacional em um contexto transnacional. Trata-se de uma competência privativa da União, própria do art. 22, XXIV, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. O Brasil, diz acertadamente o parecer CEB/n. 11/99, não tem competência para autorizar o funcionamento de escolas em outro país porque somente a autoridade própria do país onde a escola pretenda instalar-se poderá emitir tal permissão, no exercício da soberania territorial. Mas, um exame prestado fora do território brasileiro, para efeito de validade nacional e respectivo certificado de conclusão, deve passar necessariamente pelo exercício das soberanias nacionais em causa. Daí porque tais iniciativas devem ter como entidades autorizatórias aquelas que tenham caráter nacional. Nesse caso, o foro adequado é o Ministério da Educação, o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho Nacional de Educação. (idem, p. 57-58)

Evidentemente, não se trata da autorização de funcionamento como se verá adiante, mas de validação de cursos. Com efeito, a Resolução CNE/CEB 01/2000 que acompanha o Parecer em tela diz:

Art. 14 - A competência para a validação de cursos com avaliação no processo e a realização de exames supletivos fora do território nacional é privativa da União, ouvido o Conselho Nacional de Educação.

O Parecer CNE/CEB n. 23/2000, de autoria do Cons. Ulysses Panisset, homologado em 23.08.2000, responde a uma sociedade educacional em sua pretensão de ver validado ensino por ela ministrado, em Orlando, Flórida, Estados Unidos. Esta consulta considera o fato da instituição haver obtido, previamente, a autorização do respectivo Conselho Estadual de Educação e tendo sabido, posteriormente, das exigências do Parecer CNE/CEB n. 11/99, a instituição reformulou a sua postulação, para pleitear, nesse segundo pedido, a manifestação favorável da Câmara de Educação Básica, para regularização do funcionamento da instituição mantida na mesma cidade mencionada, agora à luz da norma própria.

Também o Parecer CNE/CEB n. 26/2001, homologado em 25/10/2001, ao tratar de instituições com caráter bilíngüe, de natureza experimental decorrente de acordo cultural que o Brasil venha a celebrar com outros países, diz:

A educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais segundo o inciso XXIV do art. 22 da Constituição Federal. Sua elaboração é competência privativa da União. Também os artigos 206 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação.

...

No caso, a autoridade competente é o Estado Nacional, já que tais acordos implicam diretamente o exercício das soberanias nacionais em causa. É o que dispõe o art. 21 da Constituição, que lista as competências exclusivas da União entre as quais a manutenção de relações com Estados estrangeiros, e o que dispõe o art. 84 que diz em seus incisos VII e VIII ser competência privativa da Presidência da República manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Logo, tais atribuições devem ter como entidades autorizadoras aquelas que representam o caráter soberano do Estado nacional e que podem, dadas as relações diplomáticas existentes, celebrar acordos. No caso da educação, o foro executivo adequado para as partes dos acordos que implicam a educação escolar é o Ministério da Educação e o normativo é o Conselho Nacional de Educação.

Uma vez estabelecidos estes acordos, competência exclusiva do Estado Nacional, a sujeição à lei, no caso da educação escolar, passa pelas Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prescrita no art. 22, XXIV da Constituição como competência privativa da União. As competências privativas, como tais, podem ser delegáveis aos Estados membros. É isto o que se pode ver no § único deste mesmo artigo que diz:

“Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

Assim, estabelecimentos cujos cursos são decorrentes de acordos firmados pelo Estado Nacional com outros países estão sob a jurisdição executiva e normativa da União ainda que seus mantenedores sejam de natureza privada. Cabe ao Estado Nacional, sujeito do compromisso firmado, o dever de supervisão sob a égide da lei n. 9.394/96. Esta atribuição pode ser delegável aos Estados-membros, cumpridas as normas gerais.

Sob esta direção interpretativa, o CNE já emitiu muitos pareceres sobre cursos de instituições brasileiras no exterior, com base no Parecer CNE/CEB 11/2000 e Resolução CNE/CEB 01/2000 e no Parecer CNE/CEB n. 11/1999, entre os quais muitos relativos à Educação de Jovens e Adultos. Até o presente, só no Japão, foram analisados 20 processos com 17 pareceres já relatados e 11 processos em andamento. A título de exemplo, veja-se os seguintes Pareceres referentes a instituições no Japão: Parecer CNE/CEB n. 23/2001, 24/2001, 05/2002, 06/2002 e 08/2002.

Nestes pareceres, quando observadas tanto as exigências do Parecer CNE/CEB n. 11/99, quanto as das Diretrizes Curriculares Nacionais vigentes no Brasil, aí compreendidas as da Educação de Jovens e de Adultos e, posta a concordância das autoridades locais quanto à autorização de funcionamento, a CEB tem validado o ensino de educação escolar ministrado nas instituições demandantes.

No caso da consulta em pauta, isto é sobre cursos de EJA a distância e que queiram certificar conclusões de etapas da Educação Básica, seria suficiente citar o art. 2º. do Decreto n. 2.494 de 10 de fevereiro de 1998 que regulamenta o art. 80 da LDB, verbis:

Os cursos a distância que conferem certificado ou diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional, e de graduação serão oferecidos por instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas para este fim, nos termos deste Decreto e conforme as exigências a serem estabelecidas em ato próprio, expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Se para efeito legal de um ato nacional dentro das estruturas internas do Estado Brasileiro se exige um ato próprio do Ministro de Estado, a fortiori, tal dispositivo ganha ainda mais força para validar um ato de caráter nacional fora das estruturas internas do Estado Brasileiro.

E, continua o Decreto no art. 10:

As instituições de ensino que já oferecem cursos a distância deverão, no prazo de um ano da vigência deste Decreto, atender às exigências nele estabelecidos.

E mesmo os cursos cujas instituições obtiverem autorização de funcionamento e respectivo credenciamento o serão, de acordo com o § 4º. do art. 2º., somente por 5 anos, após o que deverão se submeter a processo avaliativo cujos procedimentos, critérios e indicadores de qualidade (serão) definidos em ato próprio, a ser expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Por outro lado, não se pode ignorar o § 4º. do art. 32 da LDB:

O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Certamente um estabelecimento com funcionamento legalizado no exterior pelas autoridades locais, postulante do credenciamento de seus certificados pela autoridade nacional brasileira, não deve estar em uma situação grave, perigosa ou fortuita própria de uma contingência específica para oferecer Ensino Fundamental a distância.

Desse modo, há aspectos que são específicos da EJA, mas há outros que se aplicam ao conjunto de estabelecimentos escolares brasileiros situados no exterior.

Neste sentido, os certificados dos sistemas de ensino dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal têm seu âmbito e seu limite de validade dentro do território nacional e no interior dos termos e moldura do pacto federativo.

Como diz REZEK (2000):

Dizem-se autônomas as unidades agregadas sob a bandeira de todo o Estado federal. Variam seus títulos oficiais – províncias, estados, cantões, repúblicas – e varia, sobretudo, o grau de sua dependência da União a que pertencem... Uma verdade, entretanto, é válida para todos os casos: autonomia não se confunde com soberania. (...) Estados federados, exatamente porque federados, não têm personalidade jurídica de direito internacional público, falecendo-lhes, assim, a capacidade para exprimir voz e vontade próprias na cena internacional. (p. 225)

Se tal competência falece aos entes federados, a quem cabe tal prerrogativa ? Como afirmado acima qualquer serviço do Brasil no exterior, tem o Estado Nacional como titular. Ora, sendo a lei de diretrizes e bases da educação nacional competência privativa da União, cabe ao Estado Nacional um encargo derivado da própria União. Assim sendo, esta competência pode ser delegável somente por quem detém a titularidade originária da competência, conforme § único do art. 22 da Constituição Federal.

Nesta direção caminha a análise de REZEK (2000):

Não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal. (p. 227)

II – VOTO DA RELATORA

À vista do exposto e considerando que não houve nenhum erro de fato ou de direito e que as manifestações da Secretaria de Ensino Fundamental e da Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico são favoráveis ao voto do Relator e que as manifestações contrárias da Secretaria de Educação a Distância são inconsistentes à luz do Parecer CNE/CEB 19/2002, bem como de vários outros pareceres exarados sobre a matéria, nego o recurso do Colégio Anglo Americano e acompanho o voto do Relator.

Voto no sentido de que se informe ao Colégio Anglo-Americano que a LDB não permite o Ensino Fundamental a distância, a não ser em casos emergenciais.

Voto no sentido de que se encaminhe ao Colégio Anglo-Americano esta interpretação normativa a fim de que ele possa adequar-se aos novos ditames trazidos pela legislação nacional e pela normatização aprovada e homologada que se lhe seguiu.

Em vista do ordenamento legal atual, em vigor e em vista da normatização própria do Conselho Nacional de Educação, concessão ou delegação anteriores ao novo ordenamento jurídico cessam e, assim, o Colégio Anglo-Americano, nos termos do Ofício encaminhado à Embaixada Brasileira em Tóquio perde sua atualidade cumprindo-lhe ir ao encontro do ordenamento jurídico em vigor e com isto poder adequar seu credenciamento junto aos órgãos competentes.

Voto no sentido de que se informe ao Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro que falece a esse colegiado atribuição própria para credenciar cursos de educação básica fora dos limites do seu território. Por consequência, a permissão dada ao Colégio Anglo-Americano é improcedente.

Voto também para que tal interpretação normativa seja encaminhada a todos os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, a todas as embaixadas e consulados brasileiros no exterior e que eles a encaminhem a todos os estabelecimentos que ministrem ensino da educação básica no exterior.

Voto no sentido de que se encaminhe ao MEC a resposta aos recursos, nos termos supra-relatados, com destaque para a competência privativa da União para proceder ao credenciamento do ensino próprio da educação escolar da educação básica ministrado por instituições escolares no exterior que, sob a LDB, desejem a validade nacional de seus certificados e diplomas inclusive para efeito de continuidade de estudos. Conseqüentemente, quando a Instituição nacional ofertante, instalada no exterior, explícita e ou solicita clara e

expressamente que deseja a validade de seus certificados desde lá, os seus programas devem estar consentâneos com as Diretrizes Curriculares das etapas e modalidades da Educação básica e ter parecer favorável da CEB/CNE.

A prerrogativa privativa da União, já assinalada, é pertinente aos cursos regulares feitos na idade apropriada e se estende à Educação de Jovens e Adultos (EJA). No caso da EJA, esta pertinência é ainda mais explícita e direta quando ofertada sob a forma de educação a distância.

Brasília(DF), 03 de dezembro de 2002.

Conselheira Teresa Roserley Neubauer da Silva – Relatora

III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova por unanimidade o voto da Relatora.

Sala das Sessões, em 03 de dezembro de 2002

Conselheiro José Carlos Almeida da Silva - Presidente

Bibliografia:

REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: Curso Elementar. 8ª. Ed. São Paulo : Saraiva, 2000.