



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho de Educação do Distrito Federal		UFDF
ASSUNTO: Consulta sobre a oferta de curso experimental bilíngüe por estabelecimentos credenciados pelo CEE/DF		
RELATOR: Carlos Roberto Jamil Cury		
PROCESSO N.º: 23001.000447/99-41		
PARECER N.º: 26/2001	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 06.08.2001

I – RELATÓRIO

O Presidente do Conselho de Educação do Distrito Federal, através do processo nº 23001.000447/99-41, solicita do Conselho Nacional de Educação uma orientação *no sentido de como proceder com estabelecimentos de ensino, credenciados pelo Conselho de Educação de Distrito Federal, que oferecem ou pretendem oferecer curso experimental bilíngüe, em face do disposto no Parecer CES no. 734/97-CNE.* O Ofício não apresenta outras justificativas para esta consulta.

O processo em questão contém o Ofício do Presidente do Conselho de Educação do Distrito Federal, o Parecer CES nº 734/97 de autoria do Cons. Yugo Okida e o Parecer-Relatório nº 358/97 da Coordenação Geral de Legislação e Normas do MEC em face da demanda do DEMEC/SP referente à *Instituição Liceu Pasteur para verificar, em face do advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de Educação, se ainda cabe ao Conselho Nacional de Educação autorizar e acompanhar o funcionamento dos cursos bilíngües, de natureza experimental decorrente de acordo cultural, ou se poderá ser delegada essa competência ao sistema estadual de educação.*

O relatório - parecer da CGLN/MEC é de 5 de setembro de 1997 e o parecer do Cons. Okida, resposta do CNE/CES à demanda do Conselho de Educação do Distrito Federal, data do dia 3 de dezembro de 1997.

O voto da relatora no parecer da CGLN/MEC diz que, *embora reconhecida a capacidade dos Conselhos Estaduais para também fazê-lo, cabe ao Conselho Federal (sic) de Educação autorizar e acompanhar o funcionamento dos cursos bilíngües, de natureza experimental, que decorram de acordos culturais, de assistência e cooperação técnica, além de convenções multilaterais, com países estrangeiros firmados pelo Governo da União.....*

O parecer do Cons. Okida segue a mesma direção ao se pronunciar sobre o caso: *somos de parecer que deva continuar sob a jurisdição do Conselho Nacional de Educação a autorização e o acompanhamento dos cursos experimentais bilíngües, embora reconhecida a capacidade dos Conselhos Estaduais para fazê-lo.....*

Em ambos os pareceres vê-se que, no caso de acordos firmados pela União com países estrangeiros, a competência originária é da União, embora reconhecendo a capacidade de os Conselhos Estaduais de Educação também poderem autorizar tais cursos em sua natureza específica.

Trata-se, pois, de saber se o caso em questão refere-se a uma competência concorrente entre os entes federativos ou a uma competência privativa da União, portanto, delegável de acordo com o art. 24 da Constituição Federal.

II - MÉRITO:

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.

Ao mesmo tempo, é princípio constitucional de nosso país em suas relações internacionais, de acordo com o art. 4º, inciso IX *cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*. Aos estrangeiros residentes no país são garantidos os direitos e deveres individuais, em especial os postos no art. 5º da Constituição. Também eles estão cobertos pelos incisos IX e XIII que prescrevem respectivamente:

É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Também a Constituição Federal acolhe, no capítulo da educação, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (art. 206, III), sendo o ensino livre à iniciativa privada, desde que cumpram as exigências próprias das *normas gerais da educação nacional* (art. 209), entre as quais a autorização de funcionamento e a avaliação de qualidade pelo poder público. Ora, estas instituições bilíngües, quando constituídas por meio de acordos ou convênios culturais de reciprocidade bilateral próprios das vias diplomáticas, respeitadas as formalidades neles inscritas, serão autorizadas por autoridade oficial competente no país.

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 autorizadas 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.

O Brasil, neste campo, entre outros assuntos de grande relevância, vem tomando posições mais freqüentes a propósito da cooperação internacional como nos atestam os vários acordos internacionais. Assim, por exemplo, o Decreto nº 591 de 6/7/92, que

aprova o Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais da ONU de 1966 e que foi objeto de referendo prévio no Decreto Legislativo nº 226 de 12/12/91 diz, em seu art. 13, § 2º.

Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Os termos do Acordo Inter-regional de cooperação entre o Mercosul e a Comunidade Européia, referendados pelo Decreto Legislativo n. 10 de 4/2/97, foram aprovados pelo Decreto nº 3.192 de 5/10/99. Assim, diz o artigo 20º sobre cooperação em matéria de formação e educação:

1. No âmbito das suas competências, as Partes procederão à definição dos meios necessários à melhoria da educação e do ensino em matérias de integração regional, tanto no que se refere à juventude e à formação profissional como à cooperação inter-universitárias e inter-empresarial.

2. As Partes prestarão especial atenção às ações que favoreçam o estabelecimento de vínculos entre as respectivas entidades especializadas e facilitem a utilização de recursos técnicos e de intercâmbio de experiências.

3. As Partes fomentarão a conclusão de acordos entre centros de formação, bem como a realização de encontros entre organismos responsáveis pelo ensino e pela formação em matéria de integração regional.

O Brasil e a França celebraram um acordo cultural, em 6 de dezembro de 1948, *desejosos de manter e estreitar, em benefício recíproco, as relações intelectuais entre os dois países, na base da mesma cultura latina.* Este acordo foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 16, de 31 de março de 1950 e publicado no DOU de 1º de abril de 1950. A ratificação do acordo pela França se deu aos 20 de setembro de 1950 e pelo Brasil aos 9 de maio de 1950. O acordo foi promulgado pelo Decreto No. 28 743 de 11 de outubro de 1950 e publicado no DOU de 13 de outubro de 1950. As ratificações foram trocadas em Paris em 27 de setembro de 1950.

O art. 1º. deste Acordo diz que os dois governos facilitarão, dentro do princípio da reciprocidade, *a utilização, dentro do exercício de suas atribuições normais, de professores, técnicos, pedagogos e sábios pelas Universidades, colégios, liceus, escolas, laboratórios e outros órgãos de ensino, de estudo e de investigação.*

Por sua vez, o art. 4º. do Acordo diz:

Os dois governos reconhecem a equivalência entre os certificados do segundo ciclo secundário, concedidos pelos estabelecimentos brasileiros de ensino, oficiais ou reconhecidos.

Posteriormente se deu também um acordo de cooperação entre os governos de ambos os países em 5 de setembro de 1978 conhecido como CAPES/COFECUB e outro em maio de 1996 já aprovado pelo Congresso Nacional em 28 de janeiro de 1997 por meio do Decreto Legislativo nº 5.

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 nº 9.394/96.

Esta atribuição pode ser delegável aos Estados-membros, cumpridas as normas gerais.

Ao ser delegada esta competência, verifica-se que o regime de colaboração expresso no art. 211 já estava contido em artigos anteriores no interior da própria Constituição dado o caráter federativo de nosso país. Desse modo, é o próprio artigo 23 da Constituição que explicita a competência comum de todos os entes federativos no sentido de *proporcionar os meios de acesso à educação*. Também no art. 24 da Constituição Federal figuram as competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal. É preciso observar que, neste caso, são assuntos sobre os quais estes entes federativos podem legislar. O inciso IX deste artigo diz ser matéria concorrente de todos *educação, cultura, ensino e desporto*.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo.

§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Mas, sendo a educação uma matéria de natureza concorrencial, isto é, em que mais de um participante pode intervir simultaneamente na consecução e no atendimento das finalidades maiores e comuns, a competência da União limitar-se-á às normas gerais (§1º do art. 24), não podendo estas ter um caráter exaustivo. Deixa-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º do art. 24 e inciso II do art. 30).

Portanto, mesmo que não houvesse delegação, haveria espaço para que os Estados membros pudessem complementar as normas gerais, no que for de sua jurisdição.

Esta delegação tem tradição na legislação e na prática regulamentadora dos órgãos normativos.

Em base ao art. 104 da Lei nº 4.024/61 que facultava *cursos ou escolas experimentais*, os Conselhos Estaduais poderiam autorizar o funcionamento de tais cursos ou escolas desde que fossem *cursos primários e médios*. No caso de experiências pedagógicas bilíngües, o Parecer nº 290/67 do CFE autorizou explicitamente o funcionamento do Liceu Pasteur de São Paulo sob condições determinadas a serem controladas pelos Conselhos Estaduais de Educação. Por ser a primeira experiência a solicitar autorização ao CFE, o Parecer é cauteloso

pois admite a experiência em caráter temporário e não estimula a multiplicação de tais propostas sobretudo quando implicarem o *ciclo ginasial*.

Este estabelecimento bilíngüe começou a funcionar em 1924 tendo o seu curso bilíngüe sido autorizado sob a Lei nº 4.024/61. Além do Parecer CFE 290/67, o Liceu Pasteur de São Paulo, por meio do Pareceres CFE nº 306/68 e 412/69, teve aprovada uma forma bilíngüe de ministrar ensino da Geografia e da História.

A lei nº 5.692/71, não renovou os termos do art. 104 da Lei nº 4.024/61, mas permitia, no art. 64 *experiências pedagógicas, com regimes diversos dos prescritos na presente Lei*, o que é um claro reconhecimento da competência concorrente entre o CFE e os CEEs. Ao mesmo tempo, a lei se fez explícita com o art. 74 que reza o seguinte:

Ficam integrados nos respectivos sistemas estaduais os estabelecimentos particulares de ensino médio até agora vinculados ao sistema federal.

Este é o caso dos estabelecimentos experimentais bilíngües como o Liceu Pasteur, pois a *delegação* até então havida sob a lei nº 4.024/61 não poderia ser identificada com o sentido pleno de *integração* tal como expresso na lei nº 5.692/71.

Contudo, seja pela delegação, seja pela integração, os cursos bilíngües vieram sendo autorizados e avaliados pelos Conselhos Estaduais de Educação. Logo, tal prática se fez tradicional mesmo porque o Parecer nº 532/72 do CFE assevera a compatibilidade do ensino bilíngüe com a Lei nº 5.692/71 e encaminha ao CEE/SP o acompanhamento e a tutela dessa experiência.

É verdade que o parecer nº 556/76 é mais cauteloso e recomenda a prática preexistente sob a lei nº 4.024/61 ao dizer que, dada a natureza federal de acordos firmados entre Estados Nacionais, seria de *bom alvitre sugerir o retorno da apreciação dessa matéria à competência do Conselho Federal de Educação... eis que ao órgão que assume o compromisso deve caber o ônus da supervisão nos casos de sua aplicabilidade*.

O Parecer CFE nº 553/89 confirmou tais práticas diversificadas de ensino.

Tal prática se tornou consensual entre os Conselhos Estaduais dada a capacidade jurídica deste órgãos normativos terem sob sua jurisdição seja os cursos experimentais, seja os cursos bilíngües, seja a associação entre ambos. Prova disso são os inúmeros pareceres do CEE/SP sobre a matéria abrangendo outros países, além da França, com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas e celebra acordos. Por isso mesmo tal competência se firmou e se prolonga até hoje.

Ao mesmo tempo, dadas as enormes mudanças advindas com a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, dado o art. 92 desta mesma lei que revoga explicitamente a lei nº 5.692/71, postas as competências da União sobre o assunto, torna-se procedente a consulta.

Com efeito, revogada a LDB anterior e com ela o seu art. 74, e não havendo uma explicitação tão clara na atual LDB a respeito deste assunto, fica a impressão que tais estabelecimentos devem retornar à competência privativa do sistema federal tendo como razão pressuposta o fato de serem possíveis por meio de acordos bi ou multilaterais entre Estados Nacionais.

Contudo, a despeito do art. 81 da atual LDB prever *a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei*, dentro de uma redação algo curiosa e que deve merecer um esclarecimento da Câmara de Educação

Básica do CNE, não resta dúvida que uma das disposições gerais da LDB, segundo a Seção I (Das Disposições Gerais) do Capítulo II do Título V, é a autonomia dos projetos pedagógicos dos estabelecimentos escolares autorizados que, obedecendo às diretrizes curriculares nacionais, podem dar forma adequada aos ditames dos arts. 24 e 26 e às normatizações constantes nos pareceres CEB 4/98, CEB 15/98 e CEB 16/99, suas respectivas resoluções e as orientações próprias dos sistemas de ensino.

A interpretação do Parecer CES 734/97 se apóia no princípio da delegação de competências para dar continuidade à tradição sobre a matéria supra invocada.

Pode-se dizer que, neste caso, o que é indelegável pela União é o estabelecimento de acordos bi ou multinacionais e se pode, por isso mesmo, advogar como procedente o pertencimento desta modalidade de ensino sob jurisdição do sistema federal de ensino. Assim, obedecidas as normas gerais da educação nacional, os sistemas estaduais de ensino podem, concorrentemente com a União, legislar sobre o assunto, de acordo com os art. 10 e 17 da LDB. Afinal, o ensino fundamental é uma competência compartilhada entre Estados e Municípios e o ensino médio uma atribuição prioritária dos Estados.

Do ponto de vista prático é preciso considerar, mesmo com a flexibilidade da lei, as cautelas postas no parecer CFE 290/67. Elas são cabíveis.

Se a nova LDB exige o ensino fundamental dado em língua portuguesa e específica para as comunidades indígenas o uso de suas línguas maternas, o Parecer CEB 4/98 das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e a respectiva Resolução estendem o sentido de língua materna para os filhos de comunidades de imigrantes advindos sobretudo de nossa formação afro-européia. Afinal, está se fazendo jus ao § 1º do art. 215 da Constituição que diz ser dever do Estado a proteção das *manifestações das culturas populares, indígenas e afro - brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional*. Logo, a língua portuguesa deve merecer atenção especial em todo o período da escolarização. Esta indicação casa-se perfeitamente, em um estabelecimento bilíngüe autorizado, com o art. 13 da Constituição Federal que diz ser a tal língua o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

Além disso, no próprio ensino da História do Brasil, diz o art. 242 da Constituição, que se deverá levar *em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro*.

Outra exigência razoável era a de que os professores de Português, História, Geografia e Educação Cívica fossem brasileiros. Mantida esta orientação para estes componentes curriculares quando voltados para a realidade nacional, nada impede que, havendo ampliação de horário, estes componentes curriculares voltados para outros Estados Nacionais, possam ser oferecidos por professores de outra nacionalidade, devidamente habilitados em seus países de origem.

A outra exigência era que a mantenedora apresentasse ao Conselho os nomes e a titulação dos professores estrangeiros indicados. É claro que os professores deverão ser habilitados em curso superior de graduação de licenciatura e os termos específicos dos acordos sobre a matéria devem ser observados.

Desse modo, as exigências do parecer CFE 290/67 são perfeitamente cabíveis dentro do novo ordenamento educacional e suas orientações gerais continuam válidas.

III - VOTO DO RELATOR:

À vista do exposto, somos de parecer que, reconhecida a competência exclusiva do Estado Nacional Brasileiro em firmar acordos com Estados Nacionais estrangeiros, reconhecida a competência privativa do Estado Nacional para legislar sobre as diretrizes e bases da educação, os estabelecimentos de escolas bilíngües, ainda que seus mantenedores sejam particulares, cujos cursos da educação básica decorram destes acordos, estão sob a jurisdição concorrente da União e dos Estados-membros. Portanto, na existência prévia de um acordo entre o Estado Brasileiro e um Estado estrangeiro que comporte a possibilidade de escolas bilíngües, cabe aos seus órgãos executivos da educação em consonância com os respectivos órgãos normativos efetivar tal atribuição. Esta competência jurisdicional concorrente deve, em qualquer caso, ter presente o respeito às normas gerais da educação nacional postas pela LDB -- competência privativa da União-- e, no que couber, por outras leis de caráter nacional, inclusive as exigências do Parecer CFE 290/67. A capacidade assegurada de legislar complementarmente sobre a matéria face aos ditames legais e face à tradição advinda de legislações passadas é competência concorrente dos sistemas de ensino.

Assim, o Conselho de Educação do Distrito Federal, sujeito desta consulta, detém a capacidade concorrente de legislar sobre estabelecimentos de ensino que oferecem ou pretendem oferecer curso experimental bilíngüe.

Encaminhe-se ao Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação e, por meio deste, aos demais Conselhos Estaduais.

Brasília, 06 de agosto de 2001.

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury- Relator

IV – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em de agosto de 2001

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Presidente

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury – Vice-Presidente