

(¹) PARECER CNE Nº 5/97 - CEB - Aprovado em 7.5.97

ASSUNTO: *Proposta de Regulamentação da Lei nº 9.394/96*

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica

RELATOR: Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset

PROCESSO CNE Nº: 23001.000189/97-96

I - RELATÓRIO

1. Introdução

Promulgada a Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, que **“estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”**, em obediência ao disposto no artigo 22, inciso XXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil, o referido diploma legal, além de manter as competências fixadas na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o Conselho Nacional de Educação e lhe atribuiu competências, ampliou-lhe as responsabilidades, no artigo 9º, § 1º, ao determinar que, na estrutura educacional da União, houvesse **“um Conselho Nacional da Educação, com funções normativas e de supervisão”**. Em outro dispositivo, no artigo 90, a mesma lei estabeleceu, verbis:

“Artigo 90 - As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se instituiu nesta lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária”.

É normal o surgimento de dúvidas, quando da ocorrência de alterações tão significativas quanto as geradas com a implantação do novo regime, ora instituído. Aliás, muitas destas previsíveis dúvidas já estão chegando a este colegiado, a partir dos Conselhos Estaduais de Educação (órgãos normativos das diversas unidades da Federação), universidades, instituições isoladas de ensino, Secretarias de Estado da Educação, Secretarias e Conselhos Municipais de Educação.

Desde janeiro último, esta Câmara de Educação Básica optou por estabelecer agenda de trabalho delimitando objetivos que deveriam balizar os estudos da

(¹) Homologado em 15/5/97 - D.O.U. de 16/5/97.

nova LDB. Foi decidida, então, a constituição interna de quatro grupos de estudo, cada um formado por três Conselheiros, para estudar e propor linhas de interpretação e regulamentação da Lei, visando à orientação dos sistemas de ensino. Cada grupo teve a tarefa da análise de partes específicas, além da reflexão comum sobre os dispositivos mais abrangentes da lei. Entretanto, mesmo considerando o estabelecimento de tal esquema de trabalho, foi sentida a necessidade de um pronunciamento imediato, capaz de dirimir desde logo algumas indagações mais prementes, principalmente no tocante à pronta aplicabilidade de determinadas inovações contidas no instrumento legal em exame. Foi assim que se deu a aprovação do Parecer nº 01, de 26 de fevereiro de 1997, sobre a vigência de regimentos escolares, idades limites para exames supletivos, sistemas municipais de ensino, dias letivos e carga horária anual, recuperação e educação a distância.

Depois do pronunciamento acima citado, foi sentida a conveniência de nova manifestação da Câmara de Educação Básica do CNE, que se ocupasse de uma orientação mais ampla dos sistemas e mesmo das instituições de ensino interessadas, a respeito de dispositivos sobre os quais ainda pudesse estar pairando alguma dúvida. Foi quando o relator recebeu, do ilustre presidente da CEB, Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, a incumbência de elaborar a minuta de um estudo a ser debatido pelos nobres membros do colegiado. É o que significa esta proposta que, se julgada adequada, se constituirá em parecer interpretativo da Lei no que se refere à educação básica.

2. Sobre a Organização da Educação Nacional (Artigos 8º a 20)

Verifica-se, como saudável inovação, na Lei nº 9.394, a possibilidade de instituição dos sistemas municipais de educação, com competência e delimitação de área de abrangência, bem como disposição que veda sua atuação em níveis mais elevados, antes que os inferiores tenham sido amplamente atendidos. A tônica é de descentralização, com responsabilidades bem definidas. A lei deixa claro, portanto, que nenhum sistema municipal poderá oferecer outras etapas de ensino sem que tenha oferecido, antes, **“educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental”**. Trata-se de um avanço significativo no rumo da universalização do ensino fundamental e de substantiva ampliação da educação infantil. O artigo 11, inciso V, além de enfatizar a responsabilidade dos municípios nas etapas mencionadas (educação infantil e ensino fundamental), ainda define, sem sombra de dúvida, que mesmo depois de atendidas plenamente as referidas etapas, a eventual atuação nas seguintes (ensino médio e superior), só será admitida com **“recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”**. Deste modo, a atuação acima do ensino fundamental, ainda quando atendidas, neste, todas as necessidades, e mais as da educação infantil, só será admitida com recursos acima dos 25% de responsabilidade de cada município. Pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, durante dez anos, nos termos do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, a partir de 1º de janeiro de 1997, de acordo com a Lei nº 9.424, de dezembro de 1996, os Estados e os Municípios deverão aplicar no

mínimo sessenta por cento de seus recursos vinculados na manutenção do ensino fundamental público. Os municípios que, atualmente, estiverem oferecendo ensino médio ou superior não estarão obrigados a deixar de fazê-lo, em razão de possível não atendimento pleno da demanda de educação infantil ou de ensino fundamental, desde que as despesas correspondentes sejam orçadas e efetivadas com recursos acima dos vinculados constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino prioritário do sistema.

A lei estabelece dois níveis na educação escolar: o da educação básica, constituída de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e o da educação superior. Educação infantil, sem maior atenção nas **“diretrizes e bases”** anteriores, passa a merecer enfoque especial: integra a educação básica, deve observar normas próprias e se constituir em compromisso dos sistemas municipais, ao lado do ensino fundamental, sendo facultativo para os Estados. A distribuição de competências dos sistemas de ensino nas etapas mencionadas está suficientemente clara e não parece, portanto, demandar maiores esclarecimentos.

A disposição que permite aos municípios se organizarem em sistemas de ensino, imediatamente, também lhes assegura o direito à opção de permanecerem vinculados aos respectivos sistemas estaduais. Entretanto, mesmo na hipótese da organização autorizada na lei, haverá de decorrer prazo indispensável à formulação das leis municipais correspondentes, incluídas alterações da lei orgânica, quando for o caso. Os municípios também poderão se constituir em sistema único, congregando-os com o Estado respectivo. Contudo é preciso lembrar que as atuais vinculações aos correspondentes sistemas estaduais de ensino deverão ser mantidas, até que a completa organização, segundo a abertura presente na lei, tenha ocorrido na jurisdição de cada um deles e até que a decisão do município tenha sido comunicada ao respectivo Conselho Estadual de Educação. Dentro de sua liberdade para **“organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino”**, os municípios observarão as **“políticas e planos educacionais da União e dos Estados”** respectivos (artigo 11, inciso I).

3. Sobre a Educação Básica

3.1 Disposições Gerais (Artigos 22 a 28)

Na lei, todo o Capítulo III do Título V se ocupa da educação básica, começando pelas **“Disposições Gerais”**, comuns aos ensinos fundamental e médio. A opção permitida às escolas, de se organizarem em séries anuais, ou períodos semestrais, como também em ciclos, por alternância de períodos de estudos, por grupos não-seriados, e até por formas diversas das listadas na lei (artigo 23), significa uma ampla e inovadora abertura assegurada às instituições de ensino, desde que observadas as normas curriculares e os demais dispositivos da legislação. Aliás, essa abertura se amplia com a autoridade deferida às escolas, que poderão reclassificar alunos, ao recebê-los por

transferência de outros estabelecimentos situados no território nacional e mesmo os provenientes do exterior. Trata-se, entre outras, de mais uma atribuição delegada às instituições de ensino para o exercício responsável de suas competências, devendo constar, fundamentadamente, de sua proposta pedagógica e ser explicitada nos respectivos regimentos.

A organização em séries anuais ou períodos semestrais já é familiar aos nossos sistemas de ensino e às escolas.

A flexibilidade é um dos principais mecanismos da Lei. Fundada no princípio da autonomia escolar, favorece a inserção da população nos programas de escolarização básica. Exige regulamentação dos sistemas para assegurar a qualidade do ensino.

Sobre calendários escolares, é mantido o que já se permitia na lei anterior. Em outras palavras, é admitido o planejamento das atividades letivas em períodos que independem do ano civil, recomendado, sempre que possível, o atendimento das conveniências de ordem climática, econômica ou outras que justifiquem a medida, sem redução da carga de 800 horas anuais. Este dispositivo deverá beneficiar, de modo especial, o ensino ministrado na zona rural.

Inovação importante aumentou o ano letivo para 200 dias de trabalho efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando previstos no calendário escolar. É um avanço que retira o Brasil da situação de país onde o ano escolar era dos menores. Também é novo o aumento da carga horária mínima para 800 horas anuais. É de se ressaltar que o dispositivo legal (artigo 24, inciso I) se refere a horas e não horas-aula a serem cumpridas nos ensinos fundamental e médio. Certamente, serão levantadas dúvidas quanto à correta interpretação dos dispositivos que tratam desta questão.

O artigo 12, inciso III da LDB e o artigo 13, inciso V falam em horas-aula programadas e que deverão ser rigorosamente cumpridas pela escola e pelo professor. Já o artigo 24, inciso I, obriga a 800 horas por ano e o inciso V do mesmo artigo fala em horas letivas. O artigo 34 exige o mínimo de quatro horas diárias, no ensino fundamental. Ora, como ensinam os doutos sobre a interpretação das leis, nenhuma palavra ou expressão existe na norma legal sem uma razão específica. Deste modo, pode ser entendido que quando o texto se refere a hora, pura e simplesmente, trata do período de 60 minutos. Portanto, quando obriga ao mínimo de **“oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar”**, a lei está se referindo a 800 horas de 60 minutos, ou seja, um total anual de 48.000 minutos. Quando, observado o mesmo raciocínio, dispõe que a **“jornada escolar no ensino fundamental é de 4 horas de trabalho efetivo em sala de aula”**, está explicitando que se trata de 240 minutos diários, no mínimo, ressalvada a situação dos cursos noturnos e outras formas mencionadas no artigo 34, § 2º, quando é admitida carga horária diária menor, desde que cumpridas as 800 horas anuais.

Ao mencionar a obrigatoriedade da ministração das horas-aula, a lei está exigindo (artigos 12, inciso III e 13, inciso V) que o estabelecimento e o professor ministrem as **horas-aula programadas**, independente da duração atribuída a cada uma. Até porque, a duração de cada **módulo-aula** será definida pelo estabelecimento de ensino, dentro da liberdade que lhe é atribuída, de acordo com as conveniências de ordem metodológica ou pedagógica a serem consideradas. O indispensável é que esses módulos, somados, totalizem oitocentas horas, no mínimo, e sejam ministrados em pelo menos duzentos dias letivos. As atividades escolares se realizam na tradicional sala de aula, do mesmo modo que em outros locais adequados a trabalhos teóricos e práticos, a leituras, pesquisas ou atividades em grupo, treinamento e demonstrações, contato com o meio ambiente e com as demais atividades humanas de natureza cultural e artística, visando à plenitude da formação de cada aluno. Assim, não são apenas os limites da sala de aula propriamente dita que caracterizam com exclusividade a atividade escolar de que fala a lei. Esta se caracterizará por toda e qualquer programação incluída na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação por professores habilitados. Os 200 dias letivos e as 800 horas anuais englobarão todo esse conjunto.

Uma outra abertura a ser assinalada (artigo 24, inciso III), é a que **“permite aos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série”** inserção em seus regimentos da possibilidade de formas de **“progressão parcial”**, observadas as normas do respectivo sistema de ensino, preservada a **“seqüência do currículo”**. O dispositivo viabiliza a promoção ao período (série) seguinte, na forma do regimento, obedecida a norma que o sistema estabelecer.

Também não é nova a possibilidade da organização de classes, independentemente de séries ou períodos, para grupamento de alunos com equivalentes níveis de aproveitamento, visando ao **“ensino de língua estrangeira, artes ou outros componentes curriculares”** (artigo 24, inciso IV).

A verificação do rendimento escolar permanece, como nem poderia deixar de ser, sob a responsabilidade da escola, por instrumentos previstos no regimento escolar e observadas as diretrizes da lei que incluem: avaliação contínua e cumulativa; prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do ano sobre os de provas ou exames finais, quando adotados. É admitida a aceleração de estudos, para alunos com atraso escolar, bem como o avanço em cursos e séries mediante verificação do aprendizado, além do aproveitamento de estudos anteriores concluídos com êxito (artigo 24, inciso V).

Os estudos de recuperação continuam obrigatórios e a escola deverá deslocar a preferência dos mesmos para o decurso do ano letivo. Antes, eram obrigatórios entre os anos ou períodos letivos regulares. Esta mudança aperfeiçoa o processo pedagógico, uma vez que estimula as correções de curso, enquanto o ano letivo se desenvolve, do que pode resultar apreciável melhoria na progressão dos alunos com dificuldades que se projetam nos passos seguintes. Há conteúdos nos quais certos conhecimentos se revelam muito importantes para a aquisição de outros com eles relacionados. A busca da recuperação paralela se constitui em instrumento muito útil

nesse processo (artigo 24, inciso V, alínea “e”). Aos alunos que, a despeito dos estudos paralelos de recuperação, ainda permanecem com dificuldades, a escola poderá voltar a oferecê-los depois de concluído o ano ou o período letivo regular, por atores e instrumentos previstos na proposta pedagógica e no regimento escolar.

A lei, ao mesmo tempo que valoriza a freqüência, reafirma, através de mecanismo de reclassificação, de aceleração de estudos e de avanços progressivos, o propósito de eliminar, gradualmente, as distorções idade/série, geradas no âmago da cultura da reprovação. Entretanto, é oportuno observar que a verificação do rendimento escolar, tal como tratada, não inclui a freqüência como parte desse procedimento. A lei anterior (Lei nº 5.692/71) determinava que a verificação do rendimento escolar ficaria **“na forma regimental”**, a cargo dos estabelecimentos, compreendendo **“a avaliação do aproveitamento”** e a **“apurção de assiduidade”**. A **“verificação do rendimento”** era pois um composto de dois aspectos a serem considerados concomitantemente: aproveitamento e assiduidade. Este entendimento é substituído pelo que separa “verificação de rendimento” e **“controle de freqüência”**. A verificação se dá por meio dos instrumentos próprios, busca detectar o grau de progresso do aluno em cada conteúdo e o levantamento de suas dificuldades visando à sua recuperação. O controle da freqüência contabiliza a presença do aluno nas atividades escolares programadas, das quais está obrigado a participar de pelo menos 75% do total da carga horária prevista. Deste modo, a insuficiência revelada na aprendizagem pode ser objeto de correção, pelos processos de recuperação a serem previstos no regimento escolar. As faltas, não. A lei fixa a exigência de um mínimo de 75% (setenta e cinco por cento) de freqüência, considerando o **“total de horas letivas para aprovação”**. O aluno tem o direito de faltar até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do referido total. Se ultrapassar este limite estará reprovado no período letivo correspondente. A freqüência de que trata a lei passa a ser apurada, agora, sobre o total da carga horária do período letivo. Não mais sobre a carga específica de cada componente curricular, como dispunha a lei anterior.

Claramente, a lei dirime qualquer dúvida relativa à responsabilidade para a expedição de históricos escolares, declarações de conclusão de série, certificados ou diplomas de conclusão de curso, tudo com as especificações próprias. A atribuição é da escola, à qual o texto credita confiança, não fazendo qualquer menção à necessidade de participação direta do poder público na autenticação de tais documentos, por intermédio de inspetores escolares ou por qualquer outra forma. Para resumir, documentos para certificação de situação escolar são de exclusiva responsabilidade da escola, na forma regimental que estabelecer e com os dados que garantam a perfeita informação a ser contida em cada documento.

Inovação importante atribui aos órgãos normativos dos sistemas (Conselhos de Educação, dos Estados e dos Municípios), a responsabilidade pelo estabelecimento de relação adequada entre o número de alunos e o professor, em sala de aula. A sensatez do dispositivo está em reconhecer que cada sistema haverá de dispor dos dados mais apropriados à definição desses parâmetros, em cada uma das etapas consideradas e nas modalidades correspondentes (artigo 25). No Parecer nº 02/97, que teve como relator o ilustre Conselheiro João Monlevade, este Conselho apontou número

concernentes à referida relação, ao tratar das diretrizes para remuneração do magistério, nas escolas públicas. Tais números podem ser utilizados como referência, quando os sistemas examinarem o assunto.

A lei trata de uma base comum nacional na composição dos currículos do ensino fundamental e do ensino médio. Caberá à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação **“deliberar sobre diretrizes curriculares”**, a partir de propostas oferecidas pelo Ministério da Educação e do Desporto, nela definida, é claro, essa base comum nacional, por sua vez, a ser complementada com uma parte diversificada, capaz de atender as condições culturais, sociais e econômicas de natureza regional. Essa diversificação haverá de ser feita pelos órgãos normativos dos sistemas e, principalmente, pelas próprias instituições de ensino, à luz do interesse da demanda em cada uma (artigo 26). Além desse complemento curricular (parte diversificada), o legislador impôs (artigo 27), tanto nas finalidades como sob a forma de diretrizes, objetivos que não se enquadram como componentes curriculares propriamente ditos, visto que abrangem a base comum nacional e a diversificação, ou seja, são de natureza ético/social. Dizem respeito a valores fundamentais ao interesse social, direitos e deveres do cidadão, envolvendo respeito ao bem comum e à ordem democrática, como fundamentos da sociedade. Abrangem formação de atitudes, preparação para o trabalho, para a cidadania e para a ética nas relações humanas.

Sobre o assunto, estudos estão em andamento neste Colegiado visando à definição da base comum nacional e da especificação dos conteúdos definidos em lei, genericamente, como **“o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil”**. Além do ensino da arte como **“componente curricular obrigatório nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos”**. A tais componentes curriculares, somam-se a **“educação física, ajustando-se às faixas etárias e às condições da população escolar, sendo facultativa nos cursos noturnos”** e o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição. Existe indagação referente ao dispositivo que torna facultativa a educação física nos cursos noturnos. Pergunta-se se a faculdade assegurada na lei é para o aluno ou para a escola. Certamente, à escola caberá decidir se deseja oferecer educação física em cursos que funcionem no horário noturno (artigo 26 § 3º). E, ainda que o faça, ao aluno será facultado optar por não freqüentar tais atividades, se esta for a sua vontade. Nunca será demais enfatizar que somente serão computados nas oitocentas horas de que fala a lei, os componentes a que o aluno esteja obrigado, nelas não se incluindo, por exemplo, a educação física nos cursos noturnos e o ensino religioso.

A figura da dependência não aparece expressamente no texto da nova LDB, porque agora não mais se consagra o bloco seriado com forma privilegiada de organização curricular, ainda que, evidentemente, ele seja admitido. E a dependência é recurso característico de tal organização. O aluno é promovido à série seguinte com dependência de aprovação em componentes em que não tenha demonstrado aproveitamento.

Nos estabelecimentos que optarem pelo regime seriado ou **“progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo”**... (Artigo 24, III), o que viabiliza a dependência, desde que a escola assim decida. E note-se que, diferentemente da legislação anterior, também o número dos conteúdos a serem admitidos nessa progressão parcial fica a critério de cada instituição de ensino, na forma por que dispuser o respectivo regimento escolar.

Entre as dúvidas chegadas a este Conselho, tem estado a indagação sobre regimentos escolares. A quem incumbiria a sua aprovação? É evidente que a cada escola caberá elaborar o próprio regimento, como expressão efetiva de sua autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, respeitadas as normas e diretrizes do respectivo sistema.

3.2 Sobre a Educação Infantil (Artigos 29 a 31)

A educação infantil, no novo diploma legal, passou a merecer atenção mais definida, como etapa inicial da educação básica. Dada a sua importância e peculiaridade, haverá de merecer diretrizes educacionais em nível nacional e normas próprias elaboradas pelo sistema ao qual pertencer, razão por que não é tratada de modo mais minudente nestas definições preliminares. Sua integração no respectivo sistema de ensino será feita em um prazo de três anos, a contar da publicação da nova LDB (artigo 89).

3.3 Sobre o Ensino Fundamental (Artigos 32 a 34)

Especificamente, no ensino fundamental, a lei permite aos sistemas seu desdobramento em ciclos. A possibilidade visa ao atendimento de uma certa diferenciação no conjunto dos oito anos mínimos de duração dessa fase de estudos. Por exemplo, a diferença entre a metodologia e os procedimentos recomendáveis nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, via de regra com professora única polivalente, em comparação com as séries posteriores, pode recomendar a distinção das duas fases em ciclos (artigo 32, § 1º). Sistemas há, nos quais tem sido experimentada a organização dos estudos com observância de critérios outros. O dispositivo abre, portanto, espaço para diferentes modos de organização.

“Progressão continuada” é outra porta aberta na nova visão criada com a lei sob exame, nas escolas que adotarem a **“promoção regular por série”**. Usada de forma criteriosa, seguindo as normas a serem estabelecidas pelos sistemas de ensino, a disposição legal mencionada pode ensejar a formulação de novos e criativos procedimentos, capazes de concorrer para a minimização dos problemas de evasão e

repetência, quase sempre relacionados com a conduta comum nas escolas, de **“tratamento igual aos desiguais”**.

Em princípio, o ensino fundamental será presencial. A ressalva feita na lei se refere a situações emergenciais, quando a exigência poderá, contingencialmente, receber tratamento diferente. Deve ficar entendido, contudo, que a definição das condições em que essas **“situações emergenciais”** serão assim consideradas, caberá aos sistemas de ensino onde venham a ocorrer, pelo pronunciamento específico de seus órgãos normativos.

Quanto à obrigatoriedade de quatro horas de **“trabalho efetivo em sala de aula”** (artigo 34), a própria lei ressalva as situações do ensino noturno e a da estruturação de **“formas de organização alternativas”**, que a própria lei autorize. É preciso que se considere, no entanto, a necessidade da observância mínima dos duzentos dias letivos e das oitocentas horas de trabalho escolar efetivo, quando cursos noturnos forem organizados com a carga horária diária inferior a quatro horas. Neste caso, o ano (ou período) letivo haverá de ser estendido para alcançar o mínimo de oitocentas horas.

3.4 Sobre o Ensino Médio (Artigos 35 e 36)

No tocante ao ensino médio, também se aplicam as informações já anteriormente registradas, relativas aos estudos em curso neste colegiado, para a definição das diretrizes curriculares. Conseqüentemente, a base comum nacional, a ser observada em cada nível do ensino básico, visará ao **“domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna”**, ao conhecimento das formas contemporâneas de linguagem a ao **“domínio dos conhecimentos de Filosofia e Sociologia necessários ao exercício da cidadania”**, para usar os precisos termos da própria LDB (artigo 36, § 1º).

Muito provavelmente, se pode antecipar a dúvida que será levantada nos sistemas de ensino e nas instituições que os integram, quanto à forma a ser adotada, visando ao **“domínio dos conhecimentos de Filosofia e Sociologia”**.

O ensino médio, **“atendida a formação geral do educando”**, poderá ser orientado para **“o exercício das profissões técnicas”** (artigo 36, § 2º).

O assunto se integra na definição das diretrizes curriculares e na fixação da **“base comum nacional”**, em processo de formulação nesta Câmara.

3.5 Sobre a Educação de Jovens e Adultos (Artigos 37 e 38)

Para os alunos que **“não tiveram acesso ou continuidade de estudo no ensino fundamental na idade própria”**, a nova LDB passa a denominar

“educação de jovens e adultos” o que a Lei nº 5.692/71 chamava de **“ensino supletivo”**. Assim, ao definir as formas de concretização dessa educação para os que a ela não tiveram acesso na idade própria, volta a falar em **“cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular”**. A conclusão evidente é que a expressão da lei anterior não foi revogada. Foi mantida como forma alternativa para nomear uma mesma modalidade (artigo 38).

A novidade mais expressiva, no capítulo, é a que baixa para 15 e 18 anos de idade os limites anteriormente fixados em 18 e 21 anos, para que jovens e adultos se submetam a exames supletivos em nível de ensino fundamental ou médio, respectivamente. Daí decorre que, quando se tratar de cursos supletivos com avaliação no processo, os alunos neles matriculados poderão concluir os correspondentes estudos quando atingirem as idades agora definidas para os níveis considerados (artigo 38). Aos sistemas de ensino incumbirá a definição da estrutura e duração dos cursos supletivos, a forma dos correspondentes exames, sempre observados os limites de idade agora permitidos e a gratuidade, quando oferecidos pelo Poder Público. Cumpre lembrar que a garantia de oferta, pelo Poder Público, do ensino gratuito (artigo 4º) e o direito público subjetivo (artigo 5º) se aplicam plenamente aos jovens e adultos, na etapa do ensino fundamental.

Também é nova a explicitação da possibilidade de certificação, por instituições de ensino, mediante exames próprios, de habilidades e conhecimentos obtidos informalmente. Normas para que tais certificações ocorram deverão ser baixadas pelos sistemas de ensino correspondentes, de modo a se oferecerem as garantias indispensáveis à qualidade de formação a que jovens e adultos têm direito.

Na educação de jovens e adultos o Poder Público, nos municípios e, **“supletivamente”**, pela ação do Estado e da União, deverá **“prover cursos presencias ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados”**. (artigo 87, § 3º, inciso II).

3.6 Sobre a Educação Profissional (Artigos 39 a 42)

Como já foi referido anteriormente, a Lei nº 9.394/96 reduz a dois os níveis de educação escolar: o da educação básica (composta por educação infantil, ensino fundamental e médio), e educação superior. Apresenta a educação profissional como modalidade de ensino articulada com esses níveis, embora a admita, como habilitação profissional, “nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional”, como dispõe o artigo 36, § 4º. É relevante verificar que a educação profissional se faz presente na lei geral da educação nacional, em capítulo próprio, embora, de forma bastante sucinta, o que indica tanto a sua importância no quadro geral da educação brasileira quanto a necessidade de sua regulamentação específica. É o que vem a ocorrer com a publicação

do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, que **“Regulamenta o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”**.

O artigo 6º, inciso I, do decreto citado estabelece que o Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, estabelecerá **“diretrizes curriculares nacionais”** a serem adotadas **“por área profissional”**. Entretanto, até que tal medida tenha sido efetuada, permanece o que está definido e aprovado, ou seja, as habilitações profissionais implantadas com base no Parecer nº 45/72, devidamente reconhecidas, continuam a ter validade nacional, incluídas as já aprovadas ou as que venham a sê-lo pelo CNE.

3.7 Sobre a Educação Especial (Artigos 58 a 60)

Os possíveis impactos relativos a este assunto referem-se ao fato de a educação especial ocupar, também, um capítulo próprio, que a conceitua como modalidade de educação escolar, a ser oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino **“para educandos portadores de necessidades especiais”**. Considerando-se a delimitação dos sistemas de ensino na lei, assim como a suas atribuições, os sistemas estaduais e, particularmente, os municipais, deverão estruturar-se para oferecer esta modalidade de educação de forma condizente com o que prescreve a legislação. Atualmente, são esparsas e incipientes as ofertas nesta área. O próprio sistema federal de ensino deverá articular-se com os demais sistemas para viabilizar ações que possam produzir resultados mais imediatos. Ou seja, será necessária uma definição clara da política de atendimento, conforme prevê o parágrafo único do artigo 60, pelos três entes federativos.

A grande inovação na nova Lei, em relação ao tema, é a explicitação da idéia de educação especial esvaziada do estigma de marginalização. Trata-se de uma, entre as várias modalidades de educação escolar. Na Lei nº 4.024/61, o Título X era denominado **“Da Educação de Excepcionais”**. Na Lei nº 5.692/71, o artigo 9º referia-se aos alunos que apresentassem **“deficiências físicas ou mentais”**. Agora, o capítulo que trata da matéria tem como título **“Da Educação Especial”** e abrange todos os **“educandos portadores de necessidades especiais”**, incluídos os superdotados. (artigo 59, inciso II)

3.8 Sobre os Profissionais da Educação (Artigos 61 a 67)

O capítulo da lei sobre a formação dos profissionais da educação refere-se a todos os níveis. No que concerne aos professores destinados ao ensino básico, é de se destacar que a lei generaliza a obrigatoriedade do preparo em nível superior e na licenciatura plena. Como se vê, nenhuma referência é feita à **“licenciatura de curta duração”**, donde se conclui que a mesma deixará de existir, na estrutura do ensino superior voltado para o exercício do magistério. Quanto à formação de professores para a educação infantil e para as quatro primeiras séries do ensino fundamental, é

admitido seu preparo, em nível médio, na modalidade Normal (artigo 62). Embora o artigo 87, § 4º disponha que, ao final da Década da Educação, todo o pessoal docente deverá ter curso superior, a norma específica (artigo 62), se sobrepõe à de caráter geral.

Outra inovação aparece, com a criação da possibilidade do oferecimento de formação pedagógica para os portadores de diplomas de nível superior que queiram se dedicar ao magistério na educação básica (artigo 63, inciso II). Sobre o assunto, atendendo a uma solicitação do Senhor Ministro da Educação e do Desporto, este Conselho aprovou Resolução submetida à homologação por parte daquela ilustre autoridade.

Ponto a ser destacado, também, é o contido no artigo 63, que introduz os **“institutos superiores de educação”**, destinados ao oferecimento de **“cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental”**, a ser regulamentada pela Câmara do Ensino Superior.

3.9 Sobre Disposições Gerais (Artigos 78 a 86)

É de se destacar, entre os dispositivos de natureza geral, a questão do ensino a distância, a ser ministrado exclusivamente em instituições **“credenciadas pela União”**, embora a lei admita a competência dos sistemas de ensino para baixar normas quanto à produção, ao controle e à avaliação de programas neste particular. Tudo ficará, portanto, na dependência de normas definidoras das condições para o credenciamento de que fala a lei. O credenciamento atribuído à União será aval inicial concedido às organizações que pretendam deflagrar o processo em cada sistema de ensino. Longe de ser um obstáculo, a medida visa à valorização e à credibilidade dos envolvidos no processo. A importância da via do ensino a distância recomenda a necessidade de sua normatização com toda a urgência possível (artigo 80).

Dispositivo importante está contido no parágrafo 2º do artigo 80 que trata da regulamentação dos **“requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância”**. Por certo, a credibilidade desta modalidade de ensino e da certificação dos estudos empreendidos por esta via repousará, em grande medida, na forma da avaliação de seus resultados. Daí, a importância da sua regulamentação, em vias de vir a público.

É preciso lembrar, contudo, que os projetos de ensino a distância atualmente existentes, em particular os de ensino fundamental e médio, foram aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação, com base no artigo 25, § 2º ou no artigo 64, da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (ou em normas próprias de cada sistema), uma vez que a legislação anterior era omissa com relação a essa estratégia de ensino. A LDB inovou também, como já foi dito, ao determinar seja o credenciamento para tal tipo de ensino efetivado pela União. Isto, certamente, implicará revisão de procedimentos e

projetos anteriormente aprovados em âmbito regional. Considerando que o ano de 1997 é de transição, é necessário que esses projetos aprovados no regime anterior, e em andamento, tenham garantida a sua continuidade, até que as novas normas sejam definidas e os sistemas possam a elas adaptar-se. Desta forma, os projetos de educação a distância aprovados com base no § 2º do artigo 25 ou no artigo 64 da Lei nº 5.692/71, ou em normas específicas dos Conselhos de Educação das unidades federadas, com base no artigo 24 da mesma lei, podem continuar funcionando, no ano de 1997, até que a União defina as regras para essa estratégia de ensino, com as adaptações necessárias, a serem promovidas pelos sistemas de ensino.

É mantida a possibilidade da autorização dos cursos ou instituições em caráter experimental, indispensável como opção para a busca de novas soluções educacionais, mediante ciência e avaliação dos respectivos sistemas (artigo 81).

3.10 Sobre Disposições Transitórias (Artigos 87 a 92)

Merecem destaque especial, neste trabalho de esclarecimento de possíveis dúvidas, no Título IX, os dispositivos a seguir considerados.

O artigo 87, que institui a Década da Educação, **“a iniciar-se um ano a partir da publicação”** da lei (23 de dezembro de 1996), trata também do Plano Nacional de Educação, de competência da União e a ser encaminhado à aprovação do Congresso Nacional, até dezembro de 1997. O PNE envolve responsabilidade do Ministério da Educação e do Desporto, assessorado pelo Conselho Nacional de Educação. Mas não se cingirá a estes dois órgãos. Haverá de receber, e é imprescindível que isto ocorra, a preciosa contribuição de Estados e Municípios, através de seus Conselhos e Secretarias de Educação, bem como das múltiplas entidades interessadas no aperfeiçoamento da educação brasileira, aí convocadas as universidades e demais instituições de ensino, as entidades de classe, associações de dirigentes educacionais e todos quantos possam concorrer para a elaboração de um plano adequado às necessidades do país.

Outro dispositivo a merecer enfoque é o que trata do recenseamento dos educandos para o ensino fundamental, **“com especial atenção para os grupos de sete a quatorze e de quinze e dezesseis anos de idade”** (§§ 1º e 2º). O § 3º dispõe que a cada Município e, **“supletivamente”**, ao Estado e à União, estará afeto o dever de **“matricular todos os educandos a partir de sete anos de idade e, facultativamente, a partir de seis anos, no ensino fundamental”**. A autorização legal é das que devem ser aplicadas imediatamente.

Sabidamente, no artigo 88, a lei estabeleceu prazo amplo para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **“adaptem sua legislação educacional e de ensino”** às disposições do novo regime. Tal prazo será de um ano, a partir da data da publicação da lei. Por seu turno, as instituições educacionais **“adaptarão seus estatutos e regimentos”** aos dispositivos da LDB e **“às normas dos respectivos**

sistemas de ensino, no prazo por estes estabelecido". Tudo aponta, deste modo, na direção, do ano de 1998, quando a organização do ensino segundo o novo regime haverá de estar sendo adotada pelos estabelecimentos de ensino. Isto porque, até lá, certamente, os sistemas respectivos já terão baixado as normas indispensáveis. Ficam ressalvados, obviamente, os prazos maiores definidos na própria lei, como é o caso, para exemplificar, do concedido para integração de creches e pré-escolas existentes nos respectivos sistemas de ensino, que é de 3 anos (artigo 89); ou o prazo estabelecido para que as universidades cumpram o que determina o artigo 52, incisos II e III, fixado em oito anos (artigo 88, § 2º).

Finalmente, vale ressaltar, mais uma vez, a atribuição que a nova lei comete a este Conselho, para resolver as **"questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui"**, por pronunciamento próprio ou, **"mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária"** (artigo 90).

Neste texto, foi perseguido o objetivo de estabelecer definições, na tentativa de antecipação quanto às dúvidas mais previsíveis. O documento foi elaborado de maneira aberta, para ser considerado, preliminarmente, com os ilustres representantes dos Conselhos Estaduais de Educação, em reunião ocorrida nos dias 07 e 08 de abril passado, em Brasília. Na ocasião, contribuições muito oportunas foram recolhidas da larga experiência dos integrantes daqueles colegiados e incorporadas a este Parecer, para o seu aperfeiçoamento.

Certamente, os esclarecimentos aqui prestados não esgotarão as dúvidas que ainda serão levantadas em cada sistema. Daí, a conveniência de que, com apoio no mesmo artigo 90, já tantas vezes invocado, seja delegada competência aos órgãos normativos dos sistemas, para que eles mesmos esclareçam dúvidas surgidas na área das respectivas jurisdições, não elucidadas neste parecer.

Antes de concluir, será oportuno fazer uma reflexão sobre a pergunta que tem sido formulada com freqüência, partida de vários dos sistemas de ensino. Que razão teria levado o legislador a não mencionar, expressamente, os Conselhos Estaduais de Educação (ou os Conselhos Municipais), como os "órgãos normativos" dos respectivos sistemas, embora presente a expressão em vários dos trechos da LDB. Segundo explicação que o Relator teve oportunidade de ouvir do próprio Senador Darcy Ribeiro, de saudosa memória, a aparente omissão teve como única preocupação a não interferência da Diretriz Federal na autonomia das entidades federadas estaduais ou municipais. Entretanto, curiosamente, já a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao regulamentar a Emenda Constitucional nº 14/96, e criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, em um reconhecimento tácito dos Conselhos Estaduais de Educação como esses órgãos normativos de cada unidade da Federação, assim considerados e consolidados, determinou que o controle social do Fundo deveria ser feito por CONSELHOS, em âmbito Federal, Estadual e Municipal, nos quais um dos integrantes será um representante do Conselho Nacional de Educação (no nível Federal) e de um representante de cada Conselho Estadual de Educação (no nível de cada Estado). Sem falar na obrigatoriedade de inclusão de um

representante dos Conselhos Municipais de Educação nos Conselhos de Controle do Fundo, nos Municípios, onde eles existirem. E é bom lembrar que a Lei nº 9.424 é posterior à LDB.

II - VOTO DO RELATOR

À luz das considerações desenvolvidas, o Relator é por que este parecer seja considerado normativo e, como tal, se constitua em instrumento de interpretação preliminar da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com respeito a disposições contidas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, relativas ao nível de sua responsabilidade.

Fica delegada competência aos órgãos normativos dos sistemas para dirimir dúvidas não resolvidas neste parecer, relativas à operacionalização do novo regime, nas respectivas áreas de jurisdição, no período de transição.

Este Conselho permanece aberto à formulação de consultas sobre questões que os sistemas julguem por bem propor-lhe, tudo conforme a competência que lhe atribuem o artigo 90 da Lei nº 9.394/96 e os artigos 7º, § 1º, alínea "f" e 9º, § 1º, alínea "g", da Lei nº 9.131/95.

Brasília - DF, 07 de maio de 1997.

Conselheiro ***Ulysses de Oliveira Panisset*** - Relator

III - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o Voto do Relator.
Sala das Sessões, 7 de maio de 1997.

Conselheiros ***Carlos Roberto Jamil Cury*** - Presidente

Hermengarda Alves Ludke - Vice-Presidente
