

FORMAÇÃO CONTINUADA DE  
**CONSELHEIROS MUNICIPAIS  
DE EDUCAÇÃO**



## Caderno 2

Neste módulo o nosso objetivo é que você possa localizar-se em relação ao contexto de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, entendendo a sua natureza, constituição e operacionalização. Nesse sentido, buscamos explicitar historicamente a criação dos Conselhos Municipais dentro dos processos educacionais e sociais mais amplos, tendo como base a discussão sobre participação e gestão democrática, com destaque para a constituição dos sistemas de ensino e dos Conselhos de Educação.

# Concepção, Estrutura e Funcionamento

# 2



Programa Nacional de  
Capacitação de Conselheiros  
Municipais de Educação

Ministério da  
**Educação**

# Concepção, Estrutura e Funciona- mento

Neste módulo o nosso objetivo é que você possa localizar-se em relação ao contexto de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, entendendo a sua natureza, constituição e operacionalização. Nesse sentido, buscamos explicitar historicamente a criação dos Conselhos Municipais dentro dos processos educacionais e sociais mais amplos, tendo como base a discussão sobre participação e gestão democrática, com destaque para a constituição dos sistemas de ensino e dos Conselhos de Educação.

## **CADERNO 2** **SUBSÍDIOS PARA ATUAÇÃO** **DO CONSELHEIRO**

# 2

## Siglário

CEB – Câmara de Educação Básica  
 CEDF – Conselho de Educação do Distrito Federal  
 CEE – Conselho Estadual de Educação  
 CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária  
 CFE – Conselho Federal de Educação  
 CME – Conselho Municipal de Educação  
 CNE – Conselho Nacional de Educação  
 CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
 CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
 EC – Emenda Constitucional  
 ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
 EJA – Educação de Jovens e Adultos  
 FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação  
 FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
 FPE – Fundo de Participação dos Estados  
 FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
 FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
 FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
 GT – Grupo de Trabalho  
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
 IFES – Instituições Federais de Ensino Superior  
 INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
 IPES – Instituições Públicas de Ensino Superior  
 LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
 LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
 LOA – Lei Orçamentária Anual  
 MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
 MEC – Ministério da Educação  
 ONGs – Organizações Não-Governamentais  
 PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
 PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
 PEC – Programa Educando para a Cidadania  
 PEC – Projetos de Ementa Constitucional  
 PEE – Planos Estaduais de Educação  
 PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima  
 PME – Plano Municipal de Educação  
 PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio  
 PNE – Plano Nacional de Educação  
 PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
 PPA – Plano Plurianual  
 SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  
 SEAD – Sistema Estadual de Análise de Dados  
 SEB – Secretaria de Educação Básica  
 SICME – Sistemas de Informações dos Conselhos Municipais de Educação  
 SME – Secretaria Municipal de Educação  
 UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
 UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
 Centro de Informação e Biblioteca em Educação (CIBEC)

Concepção, estrutura e funcionamento: caderno 1 - o contexto de atuação, natureza e organização dos Conselhos Municipais de Educação. - Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica; Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

72 p. (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação; 2)

1. Conselhos Municipais de educação. 2. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. I. Título. II. Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.

CDU 37:352.07

## Bibliografia Comentada

ALVES, G. L. *A produção da escola pública contemporânea*. 3. ed., Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

A partir das categorias da historicidade e totalidade, o autor analisa a constituição da escola pública, universal, laica, obrigatória e gratuita. Na primeira parte do livro, discute as origens da escola pública burguesa e, na segunda parte, detém-se sobre as condições materiais que permitiram a expansão e a difusão da escola.

GRACINDO, R. V. (Org.). *Educação como exercício de diversidade*. Estudos em campos de desigualdades sócio-educacionais. Brasília, DF: ANPED/MEC-SECAD, 2007. v. 1/2.

Nestes volumes encontramos os resultados de 19 pesquisas que realizam a análise de políticas e legislações para a área de educação e apontam possibilidades de intervenção do poder público na ampliação da oferta educacional e na melhoria da qualidade da educação como condições para a inclusão escolar e social.

## Referências

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://educacao.cachoeirinha.rs.gov.br/conselho/>>. Acesso em 26 de julho de 2008.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

MEC. *Conselho Nacional de Educação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne>>. Acesso em 22 de julho de 2008.

Presidência da República  
Ministério da Educação  
Secretaria Executiva  
Secretaria de Educação Básica  
Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão  
Educativa  
Coordenação-Geral de Sistemas

GOVERNO FEDERAL

Equipe de Elaboração  
Laboratório de Novas Tecnologias – Lantec/CED/UFSC  
Coordenação do Projeto: Roseli Zen Cerny  
Comitê Gestor: Andrea Lapa, Jane Bittencourt,  
Roseli Zen Cerny, Wilson Schmidt

UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE  
SANTA CATARINA

Programação Visual e Projeto Gráfico: Steven Nicolas Franz  
Peña, Camila Piña Jafelice  
Adaptação do Projeto Gráfico: Laura Martins Rodrigues,  
Thiago Rocha Oliveira

Conteúdo: Francisco Aparecido Cordão  
Design Instrucional: Elisa Maria Quartiero  
Revisão Gramatical: Isabel Maria Barreiros Luclkenberg  
Diagramação: Laura Martins Rodrigues  
Ilustrações e Infográficos: Laura Martins Rodrigues  
Supervisão de Produção: Isabella Benfica Barbosa



## Questões de Avaliação

1. Como vimos no módulo 2, a implementação dos Conselhos Municipais de Educação é uma iniciativa fundamental para todos os municípios brasileiros, tendo em vista a democratização da gestão educacional. A partir desta consideração:
  - a) Argumente sobre a importância da implementação dos sistemas municipais de educação, considerando as diversas peculiaridades entre os municípios, em relação, por exemplo, ao número de habitantes, à caracterização do espaço (urbano ou rural), etc.
  - b) De que maneira a articulação entre o governo federal, o estado e o município poderia corrigir as desigualdades históricas entre a região central das cidades e sua periferia, ou entre municípios urbanos e rurais? Procure dar exemplos.
  
2. Os textos estudados no módulo 2 argumentam a favor da consolidação do Conselho Municipal de Educação, em função de seu potencial de corrigir desigualdades históricas. Nesta perspectiva:
  - a) Qual seria o papel do Conselho Municipal na implementação do princípio de gestão democrática descentralizada?
  - b) Como o conselho poderia exercer seu novo papel, na perspectiva da gestão democrática, visando articular a participação da sociedade, tendo em vista a superação de posições clientelistas e corporativistas?
  
3. Considerando a competência exclusiva do município em relação à educação infantil, procure identificar na legislação federal e estadual vigentes, que políticas são indicadas para assegurar a universalização desta demanda.

- a) menos abrangente que a *educação em sentido amplo* e mais abrangente que o *ensino*, a *educação escolar* desenvolve-se em instituições próprias e destina-se à transmissão do conhecimento acumulado, à produção de novos conhecimentos e à criação de procedimentos e atitudes necessárias ao exercício da cidadania;
- b) as finalidades da educação nacional consistem no pleno desenvolvimento da pessoa, na formação do cidadão e sua preparação para o mundo do trabalho; e
- c) a educação escolar constitui direito de todos e dever do Estado e da família, e a obrigatoriedade do ensino fundamental implica um dever maior, pois somente o ensino obrigatório constitui direito público subjetivo.

Da mesma forma esperamos que você tenha aproveitado para melhor compreender que:

- a) os Estados são responsáveis pelo ensino médio, os Municípios, pela educação infantil, sendo o ensino fundamental responsabilidade de ambos;
- b) a maioria das incumbências da União refere-se à garantia da unidade da educação nacional;
- c) os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração;
- d) pela primeira vez, a Legislação prevê Sistemas Municipais de Ensino, assegurando alternativas para a organização da educação municipal;
- e) também pela primeira vez, a Legislação dispõe sobre incumbências das escolas e dos docentes, relacionadas à aprendizagem dos alunos e à articulação com a comunidade; e
- f) a autonomia da escola e a participação da comunidade escolar constituem princípios fundamentais da gestão democrática do ensino público.

7	<b>APRESENTAÇÃO</b>
9	<b>1. LEGISLAÇÃO OFICIAL NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES NORMATIVAS</b>
9	1.1 A Constituição da República Federativa do Brasil
11	1.2 A hierarquia legal no processo legislativo e normativo educacional
15	<b>2. ESTRUTURA DOS ATOS NORMATIVOS DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIOS)</b>
19	<b>3. LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL PARA SECRETÁRIOS E CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO</b>
21	3.1 A educação como tema da LDB
22	3.2 Educação como direito de todos e dever do Estado e da família
27	<b>4. A NOVA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL</b>
27	4.1 Responsabilidades dos entes federados pela oferta da educação escolar
29	4.2 Incumbências dos entes federados e a unidade da educação nacional
32	4.3 Sistemas de ensino e alternativas de organização da educação municipal
35	4.4 Regime de colaboração entre sistemas de ensino na oferta da educação escolar
37	4.5 Incumbências das escolas e dos docentes para garantir o sucesso escolar dos alunos
38	4.6 Autonomia e participação como princípios da gestão democrática

39	<b>5 A EDUCAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b>
40	5.1 A Educação e a Constituição Federal
51	5.2 A Educação no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
56	5.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)
67	<b>RESUMO</b>
69	<b>QUESTÕES DE AVALIAÇÃO</b>
70	<b>BIBLIOGRAFIA COMENTADA</b>
70	<b>REFERÊNCIAS</b>
71	<b>SIGLÁRIO</b>

- fazer-lhes a chamada pública;
- zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”.

De acordo com o § 3.º do artigo 5.º da LDB, “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público”, todos eles “têm legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do Artigo 208 da Constituição Federal (‘não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente’), sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente”. Reafirmando o Mandato Constitucional, o § 4.º da LDB enfatiza que, “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade”.

Em relação à iniciativa privada, o artigo 7.º da LDB reafirma o mandamento do artigo 209 da Constituição Federal, com significativos acréscimos, grafados em negrito, no sentido de se definir que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: cumprimento das normas gerais da educação nacional e **do respectivo sistema de ensino**; **autorização de funcionamento** e avaliação de qualidade pelo Poder Público; **capacidade de autofinanciamento, ressalvado o disposto no Artigo 213 da Constituição Federal**”. O referido artigo 213 define que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que, comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades”

## Resumo

Você concluiu o estudo desta revisão da legislação para secretários e conselheiros municipais de educação. É importante que você tenha compreendido que:

III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem”.

O artigo 5.º da LDB, retomando os mandatos constitucionais dos parágrafos do artigo 208 da Constituição Federal, enfatiza que o ensino fundamental é direito público subjetivo, definindo-o nos seguintes termos: “o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo”.

O § 1.º do artigo 5.º da LDB define que “compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

- recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

## Apresentação

O curso de formação de conselheiros municipais de educação insere-se num momento singular e estratégico do processo de gestão democrática da rede pública dos Municípios.

Com a Constituição cidadã de 1988, os Conselhos Municipais de Educação ganham papel relevante ao encaminharem as propostas de descentralização, especialmente a partir da década de 90 com a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, e com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2008, seguindo o princípio constitucional de Regime de Colaboração com as esferas estaduais e municipais da Federação, fortalece a perspectiva de uma melhor definição das responsabilidades das esferas de governo com a educação básica no seu Município e nos Municípios da sua região.

A formação de conselheiros aqui proposta tem como objetivo oferecer-lhe condições para o protagonismo que desafia as lideranças nas múltiplas funções que o Conselho Municipal de Educação precisa assumir: além das funções tradicionais de um Conselho de Educação — o papel consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador —, as funções de proposição e mobilização da sociedade para participar efetivamente dos desafios na organização da educação na gestão democrática.

O papel de protagonista em um processo de gestão democrática exige um conselheiro preparado para enfrentar grandes desafios e construir uma nova cultura de respeito às diferenças e à correção das desigualdades no atendimento entre a sede do Município e a área rural, entre as escolas públicas situadas no centro e na periferia da cidade.

A década de implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(1997–2007) foi responsável por uma descentralização expressiva no atendimento ao ensino fundamental. De um atendimento na média nacional inferior a 30%, o atendimento do ensino fundamental cresceu para mais da metade dos alunos nas redes municipais de ensino.

Essa formação continuada dos conselheiros pretende ser o espaço para realização de um debate qualificado sobre as possibilidades democráticas da gestão descentralizada. Esperamos que os conteúdos aqui apresentados possam contribuir para a sua formação e para uma atuação qualificada junto ao Conselho Municipal de Educação do seu Município.

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX – garantia de padrão de qualidade;

X – valorização da experiência extra-escolar;

XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”.

Pequenas diferenças marcam as redações do artigo 205 da Constituição Federal (“a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”) e do artigo 2.º da LDB (“a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”).

O artigo 4.º da LDB praticamente retoma a redação do artigo 208 da Constituição Federal, com dois acréscimos, referentes aos incisos VII e IX, bem como um limite estabelecido na redação do caput do artigo. O artigo 208 da Constituição Federal determina como será efetivado “o dever do Estado com a Educação”. O artigo 4.º da LDB determina como será efetivado “o dever do Estado com a Educação Pública Escolar”, ficando assim a redação final do artigo 4.º da LDB:

“O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

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

II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade;

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

O parágrafo único do artigo 206 da Constituição Federal determina que “a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006). Esse assunto foi recentemente objeto do Parecer CNE/CEB n. 24/2007 e da Resolução CNE/CEB n. 01/2008.

De acordo com o artigo 3.º da LDB, “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;

## CADERNO 2:

### SUBSÍDIOS PARA ATUAÇÃO DO CONSELHEIRO

*Francisco Aparecido Cordão*

Neste caderno apresentamos a hierarquia legal e normativa no Brasil, com um pequeno comentário sobre a Constituição Federal. Para que você situe-se em relação a essa Legislação, trabalhamos com a definição da estrutura dos Atos Normativos dos Conselhos de Educação.

#### 1 Legislação Oficial no Âmbito das Instituições Normativas

Para utilizar adequadamente os Documentos Normativos, ou mesmo para redigi-los no âmbito das Instituições Normativas, em quaisquer dos níveis da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, deve-se conhecer e respeitar a hierarquia básica da Legislação Nacional.

##### 1.1 A Constituição da República Federativa do Brasil

A Constituição Federal é a Carta Magna da Nação. Em termos de direito público, designa o conjunto fundamental de regras e preceitos estabelecidos pela soberania de uma Nação, servindo de base para a sua organização política e para a definição dos direitos e deveres de cada cidadão e da sociedade. A Constituição também é comumente chamada de Lei Fundamental, Carta Magna, Estatuto Básico ou Código Supremo. Em suma, é a lei das leis em uma Nação Soberana.

A atual Constituição Federal foi aprovada e promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988 com o fim de:

*instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.*

É a sexta Constituição da história brasileira pós-colonial e a quinta da República. As Constituições brasileiras no período pós-colonial, por ano de promulgação, são as seguintes:

1824	Constituição do Império – Outorgada pelo Imperador Dom Pedro I
1891	Constituição Republicana Provisória – Outorgada pelo Presidente da República
1934	Constituição Democrática e elaborada por Assembleia Nacional Constituinte convocada como resposta à Revolução Constitucionalista de 1932 – Promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte
1937	Constituição “Polaca” do Estado Novo, implantado pelo Governo Getulio Vargas – Outorgada pelo Presidente da República
1946	Constituição Democrática redigida por uma Assembleia Nacional Constituinte livremente votada, a qual representa a livre retomada do Estado de Direito, após a queda do Estado Novo – Promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte
1967/1969	Constituição dos Governos Militares – outorgada em 1967 e totalmente modificada pela Emenda Constitucional n. 01/1969 – Outorgada
1988	Constituição “Cidadã”, de retomada do Estado de Direito, após a vigência do Regime Militar, foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 5 de outubro de 1988

A Constituição Federal só pode ser modificada por uma nova Assembleia Nacional Constituinte ou pelo Congresso Nacional, mediante aprovação de Projetos de Emenda Constitucional (PEC) por, no mínimo, três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação.

de cinquenta por cento do percentual permitido em lei” (inciso incluído pela Lei n. 10.287, de 20 de setembro de 2001).

De acordo com o artigo 13 da LDB, “Os Docentes incumbir-se-ão de:

- participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- zelar pela aprendizagem dos alunos;
- estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”.

É oportuno ressaltar como os oito princípios consagrados pelo artigo 206 da Constituição Federal foram traduzidos nos onze princípios consagrados pelo artigo 3.º da LDB como básicos para o ensino a ser ministrado no Brasil.

De acordo com o artigo 206 da Constituição Federal, “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na

- os órgãos municipais de educação.

Os artigos 12 e 13 da LDB trazem uma das maiores inovações da atual LDB. Ao tratar “da organização da educação nacional”, a LDB não se limitou a definir incumbências e abrangências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação aos respectivos sistemas de ensino, os quais devem ser organizados “em regime de colaboração” e que, de acordo com o artigo 15 da LDB, “assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. A LDB foi além, definindo, com clareza, respectivamente, as incumbências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes, uma vez que é aí que acontece a educação. Interpretar corretamente esses dois artigos da LDB é uma tarefa das mais importantes para os educadores brasileiros.

Nos termos do artigo 12 da LDB, “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica;
- notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima

Os Projetos de Emenda Constitucional (PEC) podem ser apresentados:

- a) pelo Presidente da República;
- b) por um terço, no mínimo, dos membros de cada Casa do Congresso Nacional; e
- c) por mais da metade das Assembléias Legislativas das diferentes Unidades da Federação.

A Constituição de 1988 é uma Constituição Federativa que assume como **Entes Federados a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, todos concebidos como entes autônomos, nos termos constitucionais.

Os Estados organizam-se e regem-se pelas respectivas Constituições Estaduais que adotam, observados os princípios da Constituição Federal. Os Municípios regem-se por Lei Orgânica votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da respectiva Câmara Municipal, que a promulgará, respeitados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição do respectivo Estado. As Constituições Estaduais foram votadas e promulgadas no ano de 1989 e, um ano após, em 1990, foram votadas e promulgadas as Leis Orgânicas dos Municípios.

## 1.2 A hierarquia legal no processo legislativo e normativo educacional

É importante que você, conselheiro, tenha a compreensão da hierarquia legal estabelecida no processo legislativo de que trata o artigo 59 da Constituição. Essa hierarquia legal compreende a elaboração de Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções Legislativas.

- **Emendas Constitucionais:** uma vez rejeitadas, não podem ser objeto de nova proposta na mesma legislatura. Elas não podem,



tampouco, pretender abolir a forma federativa de organização do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes da República; os Direitos e as garantias individuais do cidadão. Além disso, não podem ser propostas na vigência de intervenção federal, de **Estado de Defesa ou Estado de Sítio**.

É um instrumento que o chefe de Estado pode utilizar em casos extremos como: agressão por forças estrangeiras, grave ameaça à ordem constitucional democrática ou calamidade pública.

- **Leis Complementares:** devem ser aprovadas pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional e dispõem sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Como exemplo de Lei Complementar prevista na Constituição Federal, podemos citar a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO). Uma outra Lei que, embora não sendo explicitamente uma Lei Complementar, desempenha o papel de Lei Complementar é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). A Lei Complementar ocupa, na hierarquia das normas jurídicas, uma posição intermediária entre a Norma Constitucional e a Lei Ordinária. Como norma inferior à Constituição, não pode contradizê-la, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, é superior à Lei Ordinária, a qual não pode contrariar a Lei Complementar, sob pena de invalidade. A Lei Complementar não se caracteriza por nenhum conteúdo especial, são simplesmente aquelas às quais a Constituição confere essa qualidade, declarando, caso a caso, as matérias que devem ser disciplinadas por uma Lei Complementar.

Qual a diferença entre uma Emenda Constitucional e uma Lei Complementar? Você poderia dar um exemplo?



Neste caso, por iniciativa popular, mediante apresentação de Projeto de Lei assinado por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, contando em cada um deles com, no mínimo, três décimos por cento dos eleitores do Estado.

- **Leis Ordinárias:** podem ser propostas por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador Geral da República ou pelos cidadãos. A Lei Ordinária é a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo. Hierarquica-

as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes”.

Os artigos 16, 17 e 18 da LDB definem, respectivamente, a abrangência do Sistema Federal de Ensino, dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal e os sistemas de ensino dos Municípios, nos seguintes termos:

a) O Sistema Federal de Ensino compreende:

- as instituições de ensino mantidas pela União;
- as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- os órgãos federais de educação.

b) Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal;
- as instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal;
- as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

c) Os Sistemas Municipais de Ensino compreendem:

- as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal;
- as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; e

VII – assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual (incluído pela Lei n. 10.709, de 31 de julho de 2003).

O artigo 11 da LDB define, em seis incisos, as incumbências dos Municípios, que são as seguintes:

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

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

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

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

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (incluído pela Lei n. 10.709, de 31 de julho de 2003).

As atribuições de “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das Instituições de Educação Superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino” poderão “ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham Instituições de Educação Superior”.

As competências referentes aos Estados e aos Municípios se aplicam também ao Distrito Federal, e “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino ou compor com ele um Sistema Único de Educação Básica”.

O artigo 14 da LDB define que “os sistemas de Ensino definirão

mente, a Lei Ordinária é inferior às Normas Constitucionais e às Leis Complementares e superior aos Decretos, tanto do Legislativo quanto do Executivo.

- **Decretos-Lei:** quando o Congresso Nacional não estiver em funcionamento, o Executivo assume as funções do Legislativo, editando Decretos-Lei, os quais se equivalem às Leis Ordinárias. O mesmo dispositivo vale para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
- **Leis Delegadas:** são elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar delegação ao Congresso Nacional. Essa delegação, caso ocorra, tomará a forma de Resolução do Congresso Nacional, a qual deverá especificar o seu conteúdo e os termos do seu exercício. Caso a Resolução determine a sua apreciação pelo Congresso Nacional, essa votação ocorrerá em votação única, sendo vedadas quaisquer emendas.
- **Medidas Provisórias:** podem ser adotadas pelo Presidente da República em caso de comprovada relevância e urgência. Editadas, elas têm força de Lei e devem ser imediatamente encaminhadas à apreciação do Congresso Nacional, perdendo a sua eficácia se não forem convertidas em lei no prazo máximo de trinta dias da publicação. A Medida Provisória não votada em trinta dias poderá ser reeditada, com as modificações que se fizerem necessárias e que justifiquem a sua reedição, até que seja votada. Uma vez votada e aprovada, transformar-se-á em Lei Ordinária.



Pesquise um exemplo recente de Medida Provisória na área de educação.

- **Decretos:** é uma determinação de uma autoridade superior ou instituição. Os Decretos são instrumentos de regulamentação das leis destinados a promover sua execução, e sua edição é de competência, respectivamente, em cada nível da Federação, do Presidente da República, dos Governadores Estaduais ou Distrital e dos Prefeitos Municipais. Hierarquicamente, um Decreto é inferior a uma Lei e não pode contradizê-la ou extrapolar sua abrangência, sob pena de invalidade.



Pesquise um exemplo recente de Decreto oriundo do governo estadual na área de educação.

- **Decretos Legislativos:** conforme a autoridade que deu origem ao Decreto, ele pode ter várias especificações: Decreto Legislativo, Decreto Executivo, Decreto Judicial. O Decreto Legislativo é a norma aprovada pelo Plenário da Assembleia Legislativa do respectivo ente federativo sobre matéria de sua exclusiva competência.
- **Resoluções Legislativas:** indica uma deliberação ou uma determinação sobre a matéria de exclusiva competência do Poder Legislativo. Uma Resolução Legislativa diz respeito a questões de ordem administrativa e de interesse interno das Casas do próprio Legislativo (Câmara e Senado).
- **Resoluções dos Órgãos Colegiados de Estado:** os Órgãos Colegiados são indicados pela Legislação específica como Órgãos Normativos e responsáveis legais pela interpretação da Lei, encarregados de resolver as questões levantadas na transição entre o regime anterior e o instituído pela Legislação vigente. Como exemplos de Conselhos Normativos instituídos por lei específica, na área da saúde temos o Conselho Nacional de Saúde e na área educacional temos o Conselho Nacional de Educação. As Resoluções dos Órgãos Colegiados assumem força de lei, e suas disposições são consideradas como mandatárias. São exemplos de Resoluções do Conselho Nacional de Educação as Diretrizes Curriculares Nacionais e as Diretrizes Operacionais.

- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

O artigo 10 da LDB define, em sete incisos, as incumbências dos Estados, que são as seguintes:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio;

Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio de atribuições e funções no desenvolvimento da educação nacional, especialmente em relação ao “atendimento prioritário à escolaridade obrigatória”, ainda não foram objeto de votação no Congresso Nacional. A regulamentação desse dispositivo constitucional é de fundamental importância para se estabelecer, de verdade, um Sistema Nacional de Educação.

O artigo 8.º da LDB, reafirmando o Mandato Constitucional, define que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os seus Sistemas de Ensino em regime de colaboração” e que “caberá à União a coordenação da Política Pública Nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo funções normativas, redistributivas e supletivas em relação às demais instâncias educacionais”, isto é, em relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O artigo 9.º da LDB estabelece, em onze incisos, as incumbências da União, iniciando-as pela incumbência de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, reafirmando o mandamento do artigo 214 da Constituição Federal. O Plano Nacional de Educação foi aprovado em 9 de janeiro de 2001 pela Lei n. 10.172/2001. As demais incumbências da União, definidas pelo artigo 9.º da LDB, são as seguintes:

- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

- **Portarias Ministeriais:** ou Portarias dos respectivos secretários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, disciplinam a aplicação de dispositivos de Leis e Decretos, bem como de Resoluções ou Deliberações dos respectivos Órgãos Normativos.
- **Comunicados:** orientam os integrantes de um determinado órgão em relação aos procedimentos administrativos que devem ser adotados para o seu adequado funcionamento, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

## 2. Estrutura dos Atos Normativos dos Conselhos de Educação (União, Estados e Distrito Federal, Municípios)

Apresentamos a seguir algumas orientações para a formulação de Atos Normativos, que têm por objetivo imediato explicar Leis, Decretos, Regulamentos, Regimentos, Resolução ou Deliberações. Incluem-se todas as instâncias dos Conselhos de Educação, porém cada uma no seu âmbito de atuação.

### Pareceres

Parecer é um ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras ou Comissão Permanente pronuncia-se sobre matéria de sua competência. Os Pareceres dos Conselhos de Educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, normalmente, são apresentados em duas partes distintas e complementares:

**Relatório:** primeira parte do Parecer, contempla um histórico contendo uma clara descrição do assunto ou do caso examinado pelo relator. Nesta parte são registrados os fatos que deram origem ao objeto do Parecer. O conselheiro relator deve incluir nesta parte do Parecer todos os dados que forem fundamentais para que todos os conselheiros entendam perfeitamente de que se trata o Parecer em questão. Neste relatório vale a lei do bem senso, isto é, nem dados de menos, que dificultem a compreensão do assunto, e nem dados

demais, que conduzam à confusão no entendimento do objeto do Parecer. Esta primeira parte do Parecer deve contemplar ainda um item relacionado à **apreciação de mérito**, contendo a justificativa legal do encaminhamento da análise do Parecer para o conselheiro relator de forma que conduza a reflexão do Parecer para a conclusão almejada. É nesta parte do Parecer que o conselheiro relator deve incluir as normas vigentes sobre a matéria. Caso queira inovar, deve justificar adequadamente a sua proposta à luz da Constituição Federal e dos demais dispositivos legais e normativos, de acordo com a hierarquia legal e normativa.

**Voto do conselheiro:** constitui a segunda parte do Parecer, em que é explicitada, com a maior clareza possível, a **decisão** que o relator propõe ao Órgão Colegiado para ser adotada. Caso se trate de um **Parecer Normativo**, este deve se fazer acompanhar de um **Projeto de Resolução** (no caso do Conselho Nacional de Educação) ou de **Deliberação** (no caso da maioria dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação).

Poderá ainda ser constituída uma comissão especial para exame de um determinado assunto, neste caso, o Parecer do conselheiro relator deverá refletir a opinião consensual dos integrantes da correspondente comissão especial.

### Resoluções e Deliberações

Os Atos Normativos do Conselho Nacional de Educação, tecnicamente apoiados por Parecer Normativo, que estabelecem normas e regras a serem observadas pelos sistemas de ensino e pelos respectivos estabelecimentos de ensino, denominam-se **Resoluções**. Essas Resoluções só podem ser editadas pelo Presidente do Conselho Nacional de Educação ou pelos Presidentes da Câmara de Educação Básica ou da Câmara de Educação Superior após a devida homologação do Parecer Normativo por parte do ministro da educação. A maior parte dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação denomina esse Ato Normativo de **Deliberação**, com idêntica função do Ato Normativo denominado Resolução por parte do Conselho Nacional de Educação e de alguns outros Conselhos Estaduais e

Como, por exemplo, um Parecer que define Diretrizes Curriculares Nacionais para um determinado nível ou modalidade de ensino.

competência concorrente da União e dos Estados ou do Distrito Federal para legislar encontram-se “educação, cultura, ensino e esporte” (IX) e “proteção à infância e juventude” (XV).

Embora a Constituição Federal faça referência à competência concorrente para legislar, há a superveniência de uma Lei Federal sobre normas gerais que suspende a eficácia de uma Lei Estadual ou Distrital, ou ainda de uma Lei Municipal no que lhe for contrário. Assim, não é exagero afirmar que a LDB é a Carta Magna da Educação Nacional.

As Diretrizes e Bases da Educação Nacional são determinadas pela LDB, a Lei n. 9.394/1996. Outras Leis Ordinárias Federais, Estaduais ou Distritais podem complementar seus dispositivos normativos, mas não revogá-los ou alterá-los. Para isso, seria necessário aprovar um Projeto de Lei propondo especificamente tal modificação, o qual pode ser apresentado pelo Presidente da República (PLE) ou por uma das Casas do Congresso Nacional: Senado Federal (PLS) ou Câmara dos Deputados (PLC). Aos Estados e ao Distrito Federal, além das competências concorrentes em matéria de legislação educacional, cabe legislar sobre assuntos específicos de interesse local, e aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à Legislação Federal e Estadual, no que couber.

Compete ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis aprovadas pelo Poder Legislativo do Congresso Nacional, assim como aos Governadores de Estado e do Distrito Federal as Leis aprovadas pelas respectivas Assembleias Legislativas Estaduais ou Câmara Distrital, e aos Prefeitos Municipais as Leis aprovadas pelas respectivas Câmaras de Vereadores.

O artigo 211 da Constituição Federal, ao determinar como deve se dar a organização da educação nacional, é bastante claro: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus Sistemas de Ensino”. O dispositivo constitucional vai além: “A União organizará e financiará o Sistema Federal de Ensino [...] e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória”. As normas sistematizadoras para a efetivação desse regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito

**Art. 71.** É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/97 e 01/07/97 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3 do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social (redação dada pela Emenda Constitucional n. 17, de 1997).

**Art. 79.** É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida (incluído pela Emenda Constitucional n. 31, de 2000).

### 5.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)

No âmbito da Legislação Ordinária, cabe destaque especial para a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)**, a qual é uma Lei Ordinária com valor de Lei Complementar. A atual LDB, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro de Educação Nacional, é a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O artigo 22 da Constituição Federal de 1988 define 29 matérias sobre as quais compete privativamente à União legislar. Entre essas competências privativas da União estão incluídas as “condições para o exercício das profissões” (XVI) e as “Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (XXIV).

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 determina 16 matérias que são de competência concorrente entre a União e os Estados ou o Distrito Federal para fins de legislação. Entre os assuntos de

Municipais de Educação. As Resoluções e Deliberações são apresentadas de forma articulada, seguindo o modelo de redação da Constituição Federal e da Legislação e das Normas Ordinárias, e geram obrigações normativas para os correspondentes órgãos e estabelecimentos de ensino do respectivo sistema de ensino.



Investigue a lei de gestão democrática e plano municipal de educação sugerida na documentação referente à formação dos conselheiros municipais de Tocantins.

No Brasil, de um modo geral, há excesso de legislação sobre educação e ensino. A rigor, os dispositivos constitucionais já constituem um conjunto sólido de diretrizes que servem de base para a organização da educação nacional e a implantação dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessas condições, o conselho deve abster-se o quanto possível de expedir novas normas ou de modificar as vigentes, se não houver fortes razões para isso. Deve também vigiar-se para vencer a tentação de regulamentar aquilo que não precisaria de nova regulamentação, quando poderia e deveria apenas orientar. Na inevitabilidade da regulamentação convém ter sempre presente que não se deve esquecer de que, na aplicação de normas, sempre podem aparecer situações imprevisíveis no momento de sua elaboração. Daí a importância de que a própria norma seja redigida no “grau adequado” ou no “ponto certo”. ●

### Indicações

As Indicações manifestam a intenção do Conselho de Educação em relação ao estudo de uma determinada matéria. Ela reflete a posição doutrinária do conselho ou, pelo menos, de um grupo de conselheiros em relação ao tema. A Indicação apresenta a justificativa legal ou educacional para a definição de uma nova norma ou de uma nova orientação a ser definida pelo respectivo Conselho de

Educação. Normalmente, a aprovação de uma Indicação por parte do Conselho Pleno de um determinado Conselho de Educação implica na constituição de uma Comissão Especial de Estudos para a elaboração de Parecer Normativo e correspondente Resolução ou Deliberação.

O quadro abaixo resume os procedimentos em relação aos Atos Normativos.

PROCEDIMENTOS	
INDICAÇÃO	Ato propositivo, subscrito por um ou mais conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do conselho.
PARECER	Ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras ou Comissão Permanente pronuncia-se sobre matéria de sua competência.
RESOLUÇÃO/ DELIBERAÇÃO	Ato Normativo decorrente de um Parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou de uma das Câmaras.

Estão disponíveis para consulta na página eletrônica do Conselho Nacional de Educação <<http://portal.mec.gov.br/cne>> Pareceres e Resoluções a partir do ano de 1996, quando da publicação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei n. 9.394/1996. Cópias em papel dos Pareceres e das Resoluções editados antes da LDB, inclusive daquelas

aprovadas pelo extinto Conselho Federal de Educação, podem ser solicitadas diretamente no CNE. Quem estiver interessado pode consultar no endereço eletrônico <<http://educacao.cachoeirinha.rs.gov.br/conselho/>> Atos Normativos do Conselho Municipal de Educação de Cachoeirinha/RS.

o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

I – no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)

- a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

II – no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

**Art. 61.** As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

X – aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

XI – o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

- §1 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).
- §2 O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).
- §3 O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).
- §4 Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).
- §5 A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme

## 3. Legislação Educacional para Secretários e Conselheiros Municipais de Educação

*Conhecer a legislação é um ato de cidadania e que não pode ficar restrito aos especialistas como juristas, bacharéis e advogados. (CURY, 2000, p. 16).*

Ao receber este texto com a revisão da Legislação educacional, você pode ter pensado: “Esta tarefa deverá ser realizada por técnicos das Secretarias ou dos Conselhos de Educação, pois são eles que devem conhecer a Legislação educacional para desempenhar com competência sua função de assessores!”.

Se você pensou assim, esperamos que mude de idéia até o final deste estudo, pois ele foi elaborado a partir do pressuposto de que o conhecimento da Legislação é imprescindível tanto para os que exercem funções na gestão educacional, seja como secretários, conselheiros de educação e diretores de escolas, quanto para a comunidade educacional em geral. Compartilhamos a compreensão de que não se apropriar das leis é, de certo modo, uma renúncia à autonomia e a um dos atos constitutivos da cidadania. Além disso, o estudo deste texto será importante para que você possa acompanhar as mudanças educacionais que estão acontecendo no País.

O texto abordará a revisão do Capítulo da Educação na Constituição Federal de 1988, com as Emendas Constitucionais diretamente dirigidas à educação, como é o caso da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, bem como da Reforma Educacional implantada a partir da Lei n. 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), considerando-se, ainda, a Legislação e as normas nacionais referentes ao orçamento público.

Com o objetivo de viabilizar o aprofundamento posterior da Legislação educacional, esses documentos legais estão relacionados ao final deste texto, em conjunto com a indicação de bibliografia de caráter geral e abrangente.

Você vai observar que não foram abordados com maior profundidade outros aspectos da Legislação vigente, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, e as Medidas Provisórias n. 2.100-28, de 25 de janeiro de 2001, e n. 2.140, de 14 de março de 2001, que tratam do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Garantia de Renda Mínima, vinculado à educação (PGRM) (bolsa-escola), e, ainda, instituem programas de apoio da União à Educação de Jovens e Adultos e ao ensino médio.

Você terá a oportunidade de ler, refletir e analisar textos e desenvolver atividades, integrando teoria e prática, de modo a articular a Legislação educacional com a realidade da educação em seu Município. Para complementar, poderá consultar na íntegra os Documentos Normativos listados nos links indicados neste trabalho. No tópico “A educação como tema da LDB”, terá a oportunidade de aprofundar conhecimentos relativos ao conceito amplo de educação presente na LDB, aos fins e princípios da educação e à compreensão da educação como direito de todos e dever do Estado e da família.

No tópico “A nova organização da educação nacional”, poderá analisar conteúdos sobre repartição das responsabilidades pela oferta da educação escolar; incumbências dos entes federados, estabelecimentos de ensino e docentes; sistemas de ensino, regime de colaboração e alternativas de organização da educação municipal; e autonomia das escolas públicas e gestão democrática do ensino público.

VI – até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

VII – a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)

- a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

VIII – a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

IX – os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

III – observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)

- a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- d) a fiscalização e o controle dos Fundos (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

IV – os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2 e 3 do art. 211 da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

V – a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5 do art. 212 da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

## 3.1 A educação como tema da LDB

*O conhecimento da legislação objetiva o aperfeiçoamento do cidadão para quem a lei, menos do que um constrangimento normativo, é um instrumento vivido para se aperfeiçoar o Estado Democrático de Direito. (CURY, 2000, p. 21).*

A LDB, logo no seu artigo 1.º, apresenta uma concepção ampla de educação, a qual abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Portanto, o processo educacional acontece em todos os espaços sociais e nas diferentes formas de relacionamento humano.

A educação, entendida como formação integral do ser humano nos aspectos físico, intelectual e emocional, tem como uma de suas dimensões o ensino escolar, que é um processo organizado de transmissão, construção e reconstrução do conhecimento sistematizado.

Logo, a educação pode ser escolar e extra-escolar, devendo a educação escolar desenvolver-se predominantemente por meio do ensino e vincular-se aos fatos da vida social do cidadão. Assim, reconhece-se que há aprendizagem dentro e fora da escola e que todo esse saber deve ser igualmente valorizado.

Na orientação assumida pela atual LDB, portanto, a educação deixa de ser sinônimo de escolarização ou apenas de ensino. O processo educacional não se conclui com o término da escolaridade dos indivíduos, mas se constitui, essencialmente, em um processo de aprendizagem permanente que se dá antes, durante e depois da educação escolar.

De acordo com essa concepção, integram a educação escolar tanto as aulas de português, matemática e outros componentes curriculares, que constituem atividades específicas de ensino, organizadas para o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem dos educandos, quanto outras práticas pedagógicas desenvolvidas no ambiente escolar.

Relacionadas, por exemplo, com a merenda, com momentos de lazer vivenciados no pátio da escola e com experiências de participação oportunizadas pelos Grêmios Estudantis e pelos Conselhos Escolares.

De acordo com o artigo 205 da Constituição Federal e com o artigo 2.º da LDB, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Esses objetivos se encontravam no artigo 1.º da antiga Lei da Reforma do então ensino de primeiro grau (atual ensino fundamental) e de segundo grau (atual ensino médio), datada de 1971. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acrescenta, ainda, que a educação deve ser inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

### 3.2 Educação como direito de todos e dever do Estado e da família

O artigo 205 da Constituição Federal caracteriza a educação como **direito de todos e dever do Estado e da família**, a ser desenvolvida e incentivada com a colaboração da sociedade. Complementarmente, o artigo 227 da Constituição Federal determina a educação como dever da família, da sociedade e do Estado, assegurando sua oferta com “absoluta prioridade” para crianças e adolescentes.

Ao tratar desse tema, o artigo 2.º da LDB dispõe ser a educação um dever da família e do Estado, invertendo, assim, esses termos em relação ao texto constitucional.

A Legislação dispõe, ainda, sobre a obrigatoriedade do ensino fundamental para educandos na idade própria, o que implica dupla responsabilidade: como dever da sociedade, é **dever tanto do Estado quanto dos pais**, em termos de garantia do *direito* à educação, o qual deve ser assegurado com absoluta prioridade às crianças e aos adolescentes. Se a escola é um espaço social destinado à formação para a cidadania, os pais ou seus responsáveis **não** são livres para **não escolarizarem** os seus filhos.

Entretanto, tanto a Constituição quanto a LDB não fixam a idade própria para o ensino obrigatório. O artigo 6.º da LDB define que:

- é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental (redação dada pela Lei n. 11.114, de 2005); e

### 5.2 A Educação no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

As disposições transitórias de uma Constituição nada mais são do que uma das partes constitucionais que têm por objetivo regulamentar o período de transição que se dá do regime jurídico estabelecido pela velha Constituição para o regime jurídico estabelecido pela nova (Disponível em: <[http://www.ufrnet.br/~tl/editorial\\_juridico/edijur\\_adct.pdf](http://www.ufrnet.br/~tl/editorial_juridico/edijur_adct.pdf)>).

**Art. 60.** Até o 14 (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006). Atenção: (Vide Medida Provisória n. 339, de 2006).

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de natureza contábil (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

II – os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2 e 3 do art. 211 da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

do, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1 Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [...]

§3 O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos [...]

III – garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

**Art. 240.** Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

**Art. 242.** O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

§1 O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

§2 O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal;

- o inciso I do § 3.º do artigo 87 da mesma LDB, por sua vez, define que “cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino: (redação dada pela Lei n. 11.114, de 2005)
  - a) plena observância das condições de oferta fixadas por esta Lei, no caso de todas as redes escolares (incluída pela Lei n. 11.114, de 2005);
  - b) atingimento de taxa líquida de escolarização de pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) da faixa etária de sete a catorze anos, no caso das redes escolares públicas (incluída pela Lei n. 11.114, de 2005); e
  - c) não redução média de recursos por aluno do ensino fundamental na respectiva rede pública, resultante da incorporação dos alunos de seis anos de idade (incluída pela Lei n. 11.114, de 2005). De acordo com o § 1.º da Constituição Federal e o artigo 5.º da LDB, “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

A redação original do artigo 32 da LDB considerava como duração mínima para o ensino fundamental obrigatório e gratuito oito anos de escolaridade. A nova redação dada ao artigo 32 pela Lei n. 11.274/2006 prevê que o ensino fundamental obrigatório tenha duração mínima de nove anos e seja gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, tendo por objetivo a formação básica do cidadão. A mesma Lei estabelece, dando nova redação ao artigo 6.º da LDB, que “é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental” (redação dada pela Lei n. 11.114, de 2005). Assim, de acordo com a nova redação dada à LDB pelas Leis n. 11.114/205 e n. 11.274/2006, estando o fluxo escolar regularizado, “a faixa etária dos 6 aos 14 anos” corresponderia à idade própria para o nível do ensino fundamental, obrigatório e gratuito.

Por outro lado, considerando-se que a maioria dos brasileiros, infelizmente, ainda não teve oportunidade de cursar ou de concluir o ensino fundamental até os 14 anos de idade e que o artigo 2.º do

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990) define como criança a pessoa com até 12 anos incompletos e adolescente aquela com idade entre 12 e 18 anos, é possível se dar outra interpretação para a matéria, ou seja, que a idade própria para o ensino fundamental obrigatório corresponderia à faixa etária dos 6 aos 18 anos. Reforçando essa interpretação de que a idade apropriada para o ensino obrigatório estender-se-ia para além dos 14 anos, a própria LDB, no § 2.º do artigo 87 determina que, durante a Década da Educação, § 2.º “o poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade” (redação dada pela Lei n. 11.274, de 2006). Por fim, compete aos respectivos sistemas de ensino e aos pais ou responsáveis a decisão se os jovens entre 14 e 18 anos devem cursar o ensino fundamental regular ou no âmbito da Educação de Jovens e Adultos. A própria LDB admite como idade mínima para a EJA no nível do ensino fundamental ser maior de quinze anos.

Para assegurar o ensino obrigatório, o poder público, de acordo com o § 3.º do artigo n. 208 da Constituição Federal, tem o dever de “recensear os educandos em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, fazer-lhes a chamada pública e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola”. Esse mesmo dispositivo constitucional é reafirmado no artigo 5.º da LDB, o qual enfatiza que “o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo”.

Com o objetivo de contribuir para o acesso e a permanência de crianças e adolescentes de famílias muito pobres, principalmente em localidades nas quais ainda se verifica exploração do trabalho infantil, o Governo Federal instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) (Lei n. 9.533/97), conhecido como *bolsa-escola*. Por meio desse programa, a União concede apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas que garantam renda mensal mínima a famílias carentes que mantenham na escola filhos e/ou dependentes com idade entre 7 e 14 anos. Do total do bene-

- I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro (incluído pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005);
- II – produção, promoção e difusão de bens culturais (incluído pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005);
- III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (incluído pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005);
- IV – democratização do acesso aos bens de cultura (incluído pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005);
- V – valorização da diversidade étnica e regional (incluído pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005).

**Art. 218.** O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

- §1 A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.
- §2 A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.
- §3 O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.
- §4 A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.
- §5 É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibra-

- §1 Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.
- §2 As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

**Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

- §1 O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
- §2 A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
- §3 A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (incluído pela Emenda Constitucional n. 48, de 2005)

fício, 50% são de responsabilidade do Governo Federal, recebidos por meio de convênio firmado pela Prefeitura com o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE), e os outros 50% ou mais correspondem à participação do Município, que pode ser cumprida em ações socioeducativas e/ou em espécie.

De acordo com o § 1.º do artigo 208 da Constituição Federal, o ensino obrigatório é direito público subjetivo, ou seja, o Poder Executivo pode ser acionado na Justiça para garantir matrícula no ensino fundamental. Além disso, na hipótese de não oferecimento ou oferta irregular do ensino obrigatório, de acordo com o § 2.º do artigo 208 da Constituição Federal, a autoridade responsável, seja o Governador do Estado ou do Distrito Federal, seja o Prefeito Municipal, pode ser processada por crime de responsabilidade.

O caput do artigo 5.º da LDB relaciona quem pode ser autor dessa ação e assegura, no § 3.º do mesmo artigo, a celeridade do processo, mediante a instituição do rito sumário e da gratuidade da ação judicial.

Os dispositivos da LDB e as normas posteriores definidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em especial as consagradas pelo Parecer CNE/CEB n. 05/1997 e pelo Parecer CNE/CEB n. 12/1997, definem algumas condições essenciais para a “oferta regular do ensino obrigatório” na escola pública, tais como:

- professores habilitados e admitidos por concurso público;
- suporte pedagógico aos docentes, por meio de coordenação pedagógica na escola ou acompanhamento de equipe técnica da Secretaria de Educação;
- propostas pedagógicas elaboradas com a participação da comunidade, e em especial dos docentes;
- cumprimento de dias letivos e carga horária mínimos;
- estudos de recuperação para alunos com baixo rendimento escolar;
- instalações, equipamentos e mobiliário adequado à faixa etária dos estudantes, em quantidade suficiente;

- acesso dos alunos a livros de literatura e pesquisa, por meio de biblioteca escolar ou canto de leitura;
- regimento escolar aprovado; e
- programas suplementares de transporte, material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde do educando.

Aos pais ou responsáveis que não cumprirem o dever de matricular seus filhos menores, a partir dos seis ou sete anos de idade, no ensino fundamental, são aplicáveis as medidas previstas no artigo 129 do ECA, tais como advertência, perda da guarda, destituição da tutela e suspensão ou destituição do pátrio poder, ou seja, do direito dos pais de decidirem sobre a vida dos filhos. Podem, ainda, ser processados por crime de abandono intelectual, com base no artigo 246 do Código Penal, ficando sujeitos a penalidades de prisão e multa. O inciso V do artigo 129 do ECA dispõe, ainda, sobre a obrigação dos pais quanto ao acompanhamento da frequência e do aproveitamento escolar dos seus filhos.

Antes e depois do ensino obrigatório, entretanto, prevalecem o direito à educação e o dever de educar: o poder público tem o *dever* de atender às necessidades educacionais da sociedade, enquanto que os cidadãos têm o *direito* de ser atendidos pelo poder público. Essa obrigatoriedade do ensino fundamental implica um dever maior do Estado e da família do que em relação à educação infantil, ao ensino médio e à educação superior, pois somente o ensino fundamental obrigatório constitui direito público subjetivo do cidadão.

O artigo 4.º da LDB, reafirmando preceitos constitucionais, trata, também, do “atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino” (inciso III), da “oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola” (inciso VII), bem como do “atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

- §1 A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.
- §2 Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.
- §3 A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.
- §4 Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.
- §5 A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006). (Vide Decreto n. 6.003, de 2006).
- §6 As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

**Art. 213.** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

- I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

**Art. 210.** Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

- §1 O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.
- §2 O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

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

- §1 A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §2 Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996).
- §3 Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996).
- §4 Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996).
- §5 A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

Por fim, o dever do Estado para com a educação escolar implica a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos pelo inciso IX do artigo 4.º da LDB como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino–aprendizagem”. No ensino fundamental, esses padrões de qualidade devem ser assegurados por um custo mínimo por aluno, a ser calculado pela União, ao final de cada ano, de acordo com os artigos 74 e 75 da LDB, em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de forma a “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”.

## 4. A Nova Organização da Educação Nacional

*Desde 1988, passou-se de um modelo hierárquico e dualista [...] para um modelo de colaboração recíproca, [...] no qual os Municípios passaram a ser considerados como entes federativos de igual dignidade [...], ganhando autonomia nos espaços de suas atribuições e competências. (CURY, 2000, p. 50).*

### 4.1 Responsabilidades dos entes federados pela oferta da educação escolar

O artigo 211 e os parágrafos da Constituição Federal e os artigos de 8.º a 11 da LDB dispõem sobre a repartição de responsabilidades pela oferta da educação escolar entre os entes federados e, pela primeira vez, atribuindo competência própria aos Municípios.

Com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 14/1996 e n. 53/2006, a redação dos parágrafos do artigo 211 da Constituição Federal passou a ser a seguinte:

- §1 A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §2 Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §3 Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §4 Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §5 A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

RESPONSABILIDADES PELA OFERTA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR BÁSICA		
UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
Instituições federais de ensino	Ensino fundamental	Ensino fundamental
Função supletiva e redistributiva	Ensino médio	Ensino infantil

Os Estados são os principais responsáveis pela oferta do ensino médio, e os Municípios, pela oferta da educação infantil. O ensino fundamental constitui competência concorrente ou de co-responsabilidade desses dois níveis de governo, isto é, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Cabe à União a coordenação

- §2 O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (incluído pela Emenda Constitucional n. 11, de 1996).

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

- I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- II – progressiva universalização do ensino médio gratuito (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

- §1 O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- §2 O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- §3 Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

**Art. 209.** O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

Emenda Constitucional n. 20, de 1998)

§8 Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998).

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; [...]
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);
- VII – garantia de padrão de qualidade.

**Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§1 É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei (incluído pela Emenda Constitucional n. 11, de 1996).

da política nacional, a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, as funções normativa, supletiva e redistributiva, com prioridade para o ensino obrigatório. Entretanto, essa função da União não se limita ao ensino fundamental, devendo também se estender-se aos demais níveis da educação escolar.

Na oferta do ensino fundamental, de acordo com o inciso II do artigo 10 da LDB, os Estados e os Municípios devem estabelecer *formas de colaboração* por meio da divisão proporcional de encargos e responsabilidades, com base nos critérios de “população a ser atendida e recursos disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”. De acordo com o inciso III do mesmo artigo, o Estado deve “elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as Diretrizes e Planos Nacionais de Educação, integrando as suas ações e as dos seus municípios”.

Por outro lado, o inciso V do artigo 11 da LDB é bastante claro quanto à proibição do Município na oferta de outro nível de ensino – médio ou superior – antes de serem atendidas plenamente as necessidades da população dos níveis de sua competência, isto é, da educação infantil e do ensino fundamental, e mesmo assim, só poderá fazê-lo com recursos acima dos 25% dos impostos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

## 4.2 Incumbências dos entes federados e a unidade da educação nacional

Os artigos 9.º, 10 e 11 da LDB dispõem detalhadamente sobre as incumbências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à educação escolar, mantendo a unidade da educação nacional.

INCUMBÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS PARA COM A EDUCAÇÃO ESCOLAR		
UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios</li> <li>• Sistema Federal de Ensino</li> <li>• Assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios</li> <li>• Definir Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica</li> <li>• Sistema de informações e avaliação educacional</li> <li>• Proceder à autorização, ao reconhecimento, ao credenciamento, à supervisão e à avaliação de cursos superiores e de instituições de ensino do seu sistema</li> <li>• Normas gerais para graduação e pós-graduação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Estadual de Ensino</li> <li>• Formas de colaboração com Municípios na oferta do ensino fundamental</li> <li>• Planos educacionais integrando ações dos Municípios</li> <li>• Proceder à autorização, ao reconhecimento, ao credenciamento, à supervisão e à avaliação de cursos superiores e instituições de ensino do seu sistema</li> <li>• Normas complementares para seu sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Municipal de Ensino</li> <li>• Ação redistributiva em relação às escolas</li> <li>• Proceder à autorização, ao credenciamento, à supervisão de instituições de ensino do seu sistema</li> <li>• Normas complementares para seu sistema</li> <li>• Oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental</li> <li>• Optar por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica</li> </ul>

A maioria das **incumbências da União** refere-se à coordenação da Política Nacional de Educação e apenas duas delas referem-se especificamente à organização do Sistema Federal de Ensino. De fato, a União desempenha um duplo papel na organização da educação brasileira. Como responsável pelo Sistema Federal de Ensino, encontra-se em condições de igualdade com os demais entes federados, cada um respondendo por seu próprio sistema de ensino. Na coordenação da Política Nacional de Educação, a União assume posição hierarquicamente superior às demais instâncias federadas, respondendo pela unidade da educação do País e pela integração dos sistemas de ensino, promovendo o regime de colaboração e desempenhando papel **normativo**.

Em relação às **incumbências dos Estados**, algumas se referem à sua responsabilidade pela manutenção das unidades da educação no âmbito estadual, como a de “elaborar e executar políticas e planos educacionais [...], integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios”. Em respeito à autonomia municipal, deve o Estado garantir a participação dos Municípios na definição de polí-

Por exemplo, mediante a elaboração de normas gerais para a educação nacional e definição de Diretrizes Curriculares Nacionais para os diversos níveis e modalidades de ensino.

**Art. 128.** O Ministério Público abrange: [...]

II – as seguintes vedações: [...]

d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...]:

VI – instituir impostos sobre: [...]

f) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; [...]

§4 As vedações expressas no inciso VI, alíneas “b” e “c”, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

**Art. 167.** São vedados: [...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8, bem como o disposto no § 4 deste artigo (redação dada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003);

**Art. 201.** A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...] (redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998)

§7 É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (redação dada pela

aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI [...] (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

- d) a de dois cargos de professor (incluída pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998);
- e) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico (incluída pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998);

**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo [...] (redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003)

§ 1 Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3 e 17: [...] (redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003)

§ 5 Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998).

**Art. 95.** Os juízes gozam das seguintes garantias: [...]

Parágrafo único. Aos juízes é vedado: [...]

- I – exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

ticas e planos educacionais “e definir com os Municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental”.

As demais atribuições dos Estados restringem-se ao seu sistema de ensino, como as de “baixar normas complementares e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e estabelecimentos de ensino”. As normas educacionais elaboradas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios são *complementares* às normas gerais da educação nacional, estabelecidas pela União em colaboração com os demais entes federados.

Quanto às **incumbências dos Municípios**, no sentido de “baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar estabelecimentos de ensino”, estas são atribuições assumidas apenas no caso de já estar organizado o Sistema Municipal de Ensino. Se a rede municipal integra o sistema estadual, as escolas municipais ficam sujeitas às normas desse Sistema Estadual de Ensino, bem como dependem do órgão estadual competente para autorização, credenciamento e supervisão. As demais incumbências dos Municípios devem ser assumidas independentemente da forma de organização da educação municipal.

Em coerência com a responsabilidade compartilhada em relação ao ensino fundamental, o § 1.º do artigo 5.º da LDB dispõe que o recenseamento da população em idade escolar para esse nível de ensino, a chamada pública e o zelo para frequência à escola sejam atribuições do poder público, segundo o mandamento da Constituição Federal, de incumbência dos Estados e dos Municípios, em regime de colaboração com a assistência da União.

Entre outras incumbências, o artigo 87 da LDB, no seu § 3.º define que, “durante a Década da Educação (1997 a 2007), compete ao Município, e supletivamente ao Estado e à União: I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental (redação dada pela Lei n. 11.274, de 2006); II – prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância; IV – integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”.

Da leitura isolada desse dispositivo da LDB, duas interpretações poderiam ser consideradas como possíveis: uma que considera caber ao Município a coordenação do processo de matrículas no ensino fundamental, nas escolas municipais e estaduais, outra que considera o Município mais responsável que o Estado pela oferta do ensino fundamental durante a Década da Educação. Entretanto, interpretando esse artigo das Disposições Transitórias da LDB à luz do artigo 211 da Constituição Federal e dos artigos 5.º e 10 da LDB, contemplados na parte permanente da Lei n. 9.394/1996, a melhor exegese é aquela que atribui responsabilidade concorrente aos Estados e aos Municípios para a oferta do ensino fundamental obrigatório.

### 4.3 Sistemas de ensino e alternativas de organização da educação municipal

Até o ano de 1988, estavam organizados os Sistemas de Ensino Federal, Estadual e do Distrito Federal, sendo a participação dos Municípios restrita à manutenção de redes de escolas que integravam o respectivo sistema estadual.

**Por sistema de ensino entende-se “o conjunto de instituições de educação escolar” – públicas ou privadas, de diferentes níveis e modalidades de educação e de ensino – e de “órgãos educacionais” – administrativos, normativos e de apoio técnico-pedagógico – como elementos distintos mas interdependentes que interagem entre si com unidade, garantida por normas comuns elaboradas pelo órgão competente, visando ao desenvolvimento do processo educativo e em constante interação com o meio em que se insere. ●**

O artigo 211 da Constituição Federal introduz as seguintes novidades:

§1 A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo

V – Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência [...];

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito;

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

IX – educação, cultura, ensino e desporto;

**Art. 30.** “Compete aos Municípios: [...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

**Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...]

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (redação dada pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000).

**Art. 35.** O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...]

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (redação dada pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000);

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá

## 5.1 A Educação e a Constituição Federal

A atual Constituição da República Federativa do Brasil já foi objeto, até o início do corrente ano de 2008, de nada menos que 56 Emendas Constitucionais, além de outras seis Emendas Constitucionais de revisão, totalizando, portanto, até o final do ano findo e início do ano corrente, 62 Emendas Constitucionais.

**Os formuladores de normas educacionais no âmbito dos respectivos sistemas de ensino devem estar atentos para essas ocorrências e, sempre que necessário, consultar a versão atualizada da Constituição da República Federativa do Brasil.**

Os Dispositivos Constitucionais sobre educação, pela ordem de sua apresentação na constituição, são os seguintes:

**Art. 6.** São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (redação dada pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000);

**Art. 7.** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional;

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

É possível acessar as Emendas aprovadas no endereço: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>.

de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);

- §2 Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §3 Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §4 Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (incluído pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996);
- §5 A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).

O § 2.º do artigo 8.º da LDB acrescenta que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei”, estabelecendo, nos artigos 16, 17 e 18, sobre a jurisdição ou abrangência de cada sistema de ensino.

Assim, a abrangência de jurisdição de cada sistema de ensino é a seguinte:

JURISDIÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO		
FEDERAL	DOS ESTADOS E DO DF	MUNICIPAIS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições federais de ensino</li> <li>• Instituições privadas de ensino superior</li> <li>• Órgãos federais de educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições estaduais de ensino</li> <li>• Instituições municipais de educação superior</li> <li>• Instituições privadas de ensino fundamental e médio</li> <li>• Órgãos estaduais de educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituições municipais de educação básica</li> <li>• Instituições privadas de educação infantil</li> <li>• Órgãos municipais de educação</li> </ul>

Por delegação da União, as instituições privadas de educação superior podem integrar os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, desde que mantenham instituições próprias nesse nível de educação escolar.

Entre os órgãos de educação, incluem-se os órgãos administrativos — o Ministério da Educação, em nível federal, a Secretaria de Educação ou outro órgão público que responda pela administração da educação nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, bem como “os órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino”, tais como os referidos pela LDB no § 1.º do artigo 9.º, no artigo 60, no artigo 82 e no artigo 90.

Embora a LDB determine, no § 1.º do artigo 9.º, a existência do Conselho Nacional de Educação, com “funções normativas e de supervisão e atividade permanente na estrutura educacional, criado por lei”, esta não dispõe sobre a natureza do órgão normativo dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, se devem ou não ser colegiados e contar com representação da sociedade. Simplesmente menciona a existência de “Órgãos Normativos dos Sistemas de Ensino”. Entretanto, ao responder à pergunta sobre o porquê de a LDB não mencionar expressamente os Conselhos de Educação como sendo esses “órgãos normativos dos sistemas de ensino”, o Conselho Nacional de Educação, no item 3.30 do Parecer CNE/CP n. 10/97, informa que a “omissão teve como única preocupação a não interferência da Diretriz Federal na autonomia das entidades estaduais ou municipais”. Por outro lado, anteriormente, a Lei n. 9.424/1996, que criou o Fundef, já previa a inclusão de representante do Conselho Estadual de Educação e, onde existir, do Conselho Municipal de Educação nos respectivos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social daquele fundo. Posteriormente, a Lei n. 11.494/2007, que criou o Fundeb em substituição ao Fundef, manteve as mesmas inclusões, acrescentando, no caso dos Municípios, um representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei n. 8.069, 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, pode-se estender que, enquanto a existência de órgão normativo é decorrência obrigatória da instituição do Sistema Municipal de Ensino, a Legislação Federal não determina que esse órgão seja o Conselho Municipal de Educação (CME).

## 5. A Educação e a Constituição Federal

*Francisco Aparecido Cordão*

A nossa intenção é oferecer para você, conselheiro municipal, material de consulta sobre os dispositivos constitucionais referentes à educação — pela ordem de apresentação e como aparecem na Constituição Federal — e algumas disposições transitórias referentes à distribuição de recursos para a educação. Consideramos que essas informações são necessárias para que você possa realizar com segurança e qualidade o seu trabalho junto ao Conselho Municipal de Educação do seu município. Aproveitamos este espaço e trazemos também para seu conhecimento comentários sobre alguns dos principais artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) que apesar de conhecidos apresentam detalhes que entendemos ser necessário comentar para o entendimento de todo o seu alcance jurídico e educacional. Esperamos que esse material seja útil ao seu trabalho e lhe permita ter uma visão mais detalhada da legislação que organiza o sistema educacional brasileiro.

no inciso IV do artigo 6.º assegura “horas de atividades na carga horária de trabalho do professor, destinadas, entre outras finalidades, ‘à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade [...]’, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola”.

#### 4.6 Autonomia e participação como princípios da gestão democrática

A autonomia e a participação (LDB, art. 14) são princípios da gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI). Cabe a cada sistema ou rede de ensino definir graus progressivos de autonomia às escolas públicas de educação básica (art. 15), sendo a dimensão pedagógica sua maior expressão e a dimensão administrativo-financeira condição para concretizá-la.

Entendendo-se autonomia não como independência, é preciso assegurar a co-responsabilidade da Secretaria de Educação pelos resultados da escola, impedindo-se o isolamento das unidades escolares como conseqüência indesejável da descentralização administrativa.

Com a intenção de impedir esse isolamento e a conseqüente fragmentação dos sistemas de ensino, a autonomia da escola deve ser limitada pelas “normas comuns nacionais e do seu sistema de ensino” (LDB, art. 12). Cabe à Secretaria e ao Conselho de Educação garantir a unidade do sistema na diversidade das escolas.

A partir de diretrizes comuns, devem ser implementadas ações de assessoramento, acompanhamento e avaliação sistemática das atividades e dos resultados escolares.

Por outro lado, independentemente da instituição ou não de um sistema próprio de ensino, a democratização da gestão educacional pode implicar na existência do Conselho Municipal de Educação como espaço de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas para a educação. Nesse caso, o conselho terá funções como: **consultiva, deliberativa, mobilizadora e de controle social da execução da política educacional do Município**. Por fim, com a instituição do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação poderá, ainda, responder pela função normativa no Município.

Para a organização da educação no Município, a LDB prevê, no parágrafo único do artigo 11, como alternativas ao Sistema Municipal de Ensino a integração da rede municipal ao Sistema Estadual de Ensino, com a vinculação das escolas municipais às normas educacionais e de autorização, credenciamento e supervisão do respectivo Sistema Estadual de Ensino, bem como a constituição de sistema único de educação básica com o Estado, compondo com ele um sistema único de educação básica. Essa inovação da LDB ainda não foi suficientemente discutida, a qual pressupõe a administração conjunta pelo Estado e pelo Município de uma rede única de escolas públicas.

Cabe somente ao Município a decisão de constituir ou não o seu Sistema Municipal de Ensino, sendo essa a conseqüência mais significativa da autonomia municipal em matéria de educação.

#### 4.4 Regime de colaboração entre sistemas de ensino na oferta da educação escolar

O artigo 211 da Constituição Federal prevê, como forma de relacionamento entre os sistemas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o “regime de colaboração”. Essa diretriz constitui mecanismo de integração que visa impedir a fragmentação como resultado indesejável da descentralização decorrente da instituição de sistemas de ensino autônomos.

São ilimitadas as possibilidades de parceria e cooperação entre as diversas estâncias administrativas do País, sendo essa colaboração obrigatória nas seguintes dimensões:

Por exemplo, o CME poderá participar da elaboração de Plano Municipal de Educação, opinando sobre suas prioridades; aprovar o plano de aplicação dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e do salário-educação, bem como manifestar-se sobre a política de expansão e racionalização da rede municipal de ensino.

**a) no âmbito da repartição de responsabilidades:**

- distribuição proporcional das matrículas entre Estados e Municípios na oferta do ensino fundamental, ajustada à capacidade de atendimento de cada esfera; e
- repartição de outros encargos entre Estados e Municípios, principalmente do ensino fundamental, como, por exemplo, a municipalização de merenda e transporte escolar também para as escolas estaduais, e implementação pelo Estado de programas de formação para o magistério, incluindo-se professores municipais.

**b) no âmbito do estabelecimento de normas:**

- a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deve estabelecer competências e diretrizes para os currículos da educação básica e padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental; e
- Estado e Municípios, ou Sistemas Municipais de Ensino entre si, podem colaborar na elaboração de normas complementares para evitar excessiva diversificação normativa da educação básica.

**c) no âmbito do planejamento:**

- a União deve elaborar o Plano Nacional de Educação, organizar o sistema de informações educacionais e implementar processo nacional de avaliação do ensino, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- os Estados devem elaborar Planos Estaduais de Educação, articulando-os com o Plano Nacional de Educação e integrando as ações de seus Municípios, e os Municípios devem organizar seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e do Estado; e
- os Estados e os Municípios, em colaboração e com assistência da União, devem recensear a população para o ensino fundamental, fazer a chamada pública e zelar pela frequência à escola.

## 4.5 Incumbências das escolas e dos docentes para garantir o sucesso escolar dos alunos

Pela primeira vez, uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe sobre incumbências das escolas e dos docentes em relação aos processos de ensino e de aprendizagem. Esses dispositivos legais, dos artigos 12 e 13 da LDB, são da maior importância, na medida em que a escola passa a ser o centro do sistema educacional e a docência é entendida como a função principal da escola e dos profissionais da educação, pois a aprendizagem dos alunos deve constituir-se na finalidade última de todas as atividades de ensino e de todos os órgãos e instituições educacionais.

O artigo 12 da LDB define a competência das escolas para elaborar e executar a sua proposta pedagógica, assegurada a participação dos profissionais de educação (art. 14, I) e dos pais (ECA, art. 53), bem como para administrar seus recursos humanos, materiais e financeiros, como decorrência, no caso da escola pública, da gestão democrática do ensino e da autonomia da escola (art. 15), a ser regulamentada no âmbito de cada rede e sistema de ensino. São ainda atribuídas à escola (art. 12, III, IV e V) competências relacionadas diretamente ao acompanhamento do desempenho da docência.

As demais atribuições referem-se às relações da escola com a comunidade: prestação de contas a pais quanto à frequência e ao rendimento escolar dos alunos e execução da sua proposta pedagógica (art. 12, VII), e criação de mecanismos para a integração escola-comunidade (art. 12, VI). Os Conselhos Escolares (art. 14, II) constituem-se em espaço privilegiado para essa integração com a comunidade escolar e local.

Quanto às incumbências dos docentes, é seu dever (art. 13, I) participar da elaboração da proposta pedagógica da escola, além de outras atribuições (art. 13) relacionadas ao desempenho da função docente, reforçando sua responsabilidade para com a aprendizagem dos alunos, e relacionadas também à sua participação na articulação com a comunidade. Para isso, a LDB, no inciso V do artigo 67 prevê um “período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho”, e a Resolução CNE/CEB n. 03/97,