

## AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>INTERESSADA:</b> Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED		<b>UF:</b> SP
<b>ASSUNTO:</b> Reexame do Parecer CNE/CEB nº 17/2005, que trata do financiamento da Educação a Distância, no ensino público, com recursos vinculados a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal.		
<b>RELATOR:</b> Cesar Callegari		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000100/2005-44		
<b>PARECER CNE/CEB Nº:</b> 4/2006	<b>COLEGIADO:</b> CEB	<b>APROVADO EM:</b> 15/3/2006

#### I - RELATÓRIO

Na condição de relator do Processo nº 23001.000100/2005-44, relativo à consulta formulada pela Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED, da qual resultou o Parecer CNE/CEB nº 17/2005, e também de relator do reexame do mesmo parecer, manifesto-me sobre o Parecer CGEPD nº 1.042/2005, da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, o qual sugeriu “que o assunto seja submetido ao reexame do CNE nos termos do art. 18, § 3º, do Regimento Interno do Conselho”.

Para bem situarmo-nos sobre a matéria em reexame, transcrevemos:

1 – A questão objeto da consulta formulada pela ABED:

*Os cursos ministrados sob a forma de Educação a Distância, organizados observadas as normas legais que regem a matéria e oferecidos por instituições de ensino dos sistemas de ensino público federal, estaduais e municipais, caracterizam-se como ensino, para todos os fins e efeitos de direito, em especial, para efeito do cumprimento da obrigação a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal, no tocante à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino?*

2 – O voto do Relator do Processo nº 23001.000100/2005-44, relativo à consulta formulada pela ABED, aprovado em decisão da Câmara de Educação Básica, com declaração de voto do Conselheiro Arthur Fonseca Filho:

*Com fundamento nas razões expostas no Relatório, voto a favor do reconhecimento de que são de manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeito da aplicação de recursos da vinculação da receita de impostos, conforme o Artigo 212 da Constituição Federal, as despesas realizadas pelos sistemas de ensino público federal, estaduais e municipais, referindo-se à Educação Básica, com:*

•  *cursos de Educação a Distância para jovens e adultos (EAD/EJA) como modalidade de ensino, nas etapas do Ensino Fundamental e Médio, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em especial dos seus artigos 4º, 5º, 37, 38, 80 e 87, que se desenvolve em instituições credenciadas; e*

•  *cursos de Educação Básica, na etapa do Ensino Médio (EAD/EM), nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em especial nos seus artigos 4º e 5º, dos artigos 22 a 27 e dos artigos 35 e 36, que se desenvolvem em instituições credenciadas;*

*desde que observadas as normas legais que regem a matéria e mais as condicionantes a seguir enunciadas constantes do Parecer CNE/CEB nº 41/2002:*

•  *Os cursos de EAD/EJA devem obedecer ao disposto na Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de julho de 2000, que, acompanhada do Parecer CEB 11/2000, estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.*

•  *Os cursos de EAD/EM devem obedecer ao disposto na Resolução CNE/CEB nº 3/98, de 26 de junho de 1998, que, acompanhada do Parecer CNE/CEB nº 15/98, de 1º de junho de 1998, estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.*

•  *Os cursos de Ensino Médio, para atender a alunos menores de 18 anos, somente poderão ser autorizados pelos sistemas de ensino se a necessidade social for devidamente comprovada e o projeto pedagógico demonstrar cabalmente os benefícios da modalidade a distância nessa etapa de escolaridade básica.*

•  *Consoante o parágrafo 4º do artigo 32 da Lei nº 9.394/96, o Ensino Fundamental oferecido para a faixa etária da educação compulsória será sempre presencial, sendo a Educação a Distância utilizada somente como complementação de ensino ou, transitoriamente, em situações emergenciais, reconhecidas pelas autoridades competentes e autorizadas, explicitamente, pelos sistemas de ensino.*

•  *Os cursos de Educação de Jovens e Adultos e de Ensino Médio, na modalidade de Educação a*

*Distância, serão autorizados e as instituições educacionais especificamente credenciadas para esse fim, pelos respectivos sistemas de ensino.*

.....  
● **DECLARAÇÃO DE VOTO**

*A melhor interpretação para o artigo 32 da Lei nº 9.394/96 é a de que o Ensino Fundamental será sempre presencial, salvo em situação emergencial.*

*O caso da Educação de Jovens e Adultos não se caracteriza, genericamente, como situação emergencial.*

*Do ponto de vista pedagógico, entendo que as universidades devem ser estimuladas a aprofundar pesquisas de forma a viabilizar projetos eficazes para atender as necessidades da Educação de Jovens e Adultos.*

- 3 – O entendimento da Coordenação-Geral de Estudos, Pareceres e Procedimentos Disciplinares da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, conforme Parecer CGEPD nº 1.042/2005, referindo-se ao Processo nº 23001.000100/2005-44:

Objecções Levantadas em Preliminares

*Preliminarmente cumpre registrar que a Associação Brasileira de Educação a Distância não possui competência de iniciativa de solicitar manifestação ao CNE, bem como não está nas competências do CNE de se manifestar sobre o assunto, mesmo porque se trata de Decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP a uma consulta de um Município paulista, não tendo o Parecer do CNE o condão de modificador o entendimento daquele Tribunal sendo então o Parecer meramente opinativo, não importando em qualquer vinculação.*

Em relação ao Mérito

*Assim, nos parece que a interpretação emitida pelo CNE ampliou o raio de incidência de norma legal, não levando em consideração as peculiaridades de atuação de cada ente federativo. Além do que o § 3º do art. 212, da Constituição Federal, que estabelece que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação-PNE. A Lei nº 10.172/2001, que trata do PNE não descreve como prioridade a modalidade de ensino a distância, sendo destacado como prioridade, o seguinte:*

*Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste*

*plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais.*

*1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.*

.....  
*2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.*

.....  
*3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.*

.....  
*4. Valorização dos profissionais da educação.*

.....  
*5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.*

*Portanto, por entender que não se encontra conforme o direito, e dentro de uma interpretação sistêmica, peço vênua, para dissentir das conclusões do CNE, para concordar com as do TCE-SP.*

*À vista do exposto, sugerimos que o assunto seja submetido ao reexame do CNE nos termos do art. 18, § 3º, do Regimento Interno do Conselho.*

*À vista do exposto, sugerimos o retorno do processo à Chefe de Gabinete do Ministro.*

O presente Relatório consubstancia, no que compete a este Relator, o reexame do assunto sugerido ao Conselho Nacional de Educação e, neste, a sua Câmara de Educação Básica.

#### **Quanto às objeções levantadas em preliminares no Parecer CGEPD nº 1.042/2005**

Com o respeito devido à insigne Consultoria Jurídica, refutamos as objeções levantadas em preliminares no Parecer CGEPD nº 1.042/2005. A Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED é uma sociedade científica, sem fins lucrativos, que tem como finalidade promover o estudo, a pesquisa, o desenvolvimento, a promoção e a divulgação da Educação a Distância. Constituída em 21/6/1995, desde então atua consoante seus objetivos, realizando estudos, pesquisas, reuniões, conferências, congressos, cursos e exposições, além de outras atividades, prestando relevantes serviços em prol do desenvolvimento e da promoção da Educação a Distância em nosso país. Como tal, é oficialmente reconhecida pelo próprio Ministério da Educação, com a sua inclusão entre as entidades da sociedade civil que

devem ser consultadas para a indicação dos nomes a serem considerados para recomposição das Câmaras que integram o Conselho Nacional de Educação. Com essa identidade e esse reconhecimento, como e por que lhe negar competência de iniciativa de solicitar manifestação do Conselho Nacional de Educação sobre assunto próprio do seu campo de estudos e pesquisas e no exercício do direito de participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional, conforme preconizado nas disposições do artigo 7º, da Lei nº 9.131/95, que altera dispositivos da Lei nº 4.024/61? Acolhemos a solicitação e sobre ela manifestou-se a Câmara da Educação Básica por considerá-la legítima, entendimento esse que ora ratificamos.

Quanto à competência de manifestar-se sobre o assunto, o Conselho Nacional de Educação (conforme disposições da Lei nº 4.024/61, artigo 70, *caput*, vigorando no tocante às alterações introduzidas pela Lei nº 9.131/95) tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. Nesse mesmo artigo 7º, com a nova redação que lhe deu a Lei nº 9.131/95, está posto:

*§ 1º - Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:*

.....  
*b) manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino;*

.....  
*d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;*

.....  
*f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;*

O Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação, instituído por força da Portaria MEC nº 1.306, de 2/9/1999, resultante da homologação do Parecer CNE/CP nº 99/99, em seu artigo 1º, *caput*, refere-se às mesmas atribuições conferidas em lei, nos mesmos termos da Lei nº 9.131/95, no geral; enquanto que, no específico das alíneas “b”, “d” e “f” acima, também repete o que nelas está posto. No nosso entendimento, dessas atribuições legais e regimentais decorre a competência do Conselho Nacional de Educação para manifestar-se, como o fez, sobre o assunto de que trata a consulta formulada pela ABED, **envolvendo importantes questões que abrangem níveis e modalidades de ensino do maior interesse social**. Contudo, ao fazê-lo, não foi movido, em absoluto, pelo propósito de modificar o entendimento do Tribunal de Contas, em manifestação no exercício de sua competência, no caso específico mencionado pela consulente. Nesse caso específico, vimos e vemos a citação como meramente exemplificativa, para indicar que a consulta tinha base em fato real. Fato esse que, embora se referindo a um determinado município, traz à tona questão do interesse de todos os municípios brasileiros. E, por extensão, também dos estados, porque também eles se ocupam da EJA na Educação Básica e, nessa, já se valendo (ou podendo vir a fazê-lo) do ensino a distância, por diferentes razões, em diferentes condições e circunstâncias, na diversidade que caracteriza as regiões respectivas. Daí a oportunidade do Conselho Nacional de Educação, face à consulta que lhe foi dirigida, de manifestar-se sobre a questão

pela sua Câmara de Educação Básica, em parecer. Tanto mais, porque a questão do financiamento da Educação de Jovens e Adultos, em nível de Ensino Fundamental presencial, semipresencial ou a distância, com recursos provenientes da vinculação da receita de impostos, extra e intra FUNDEF, vem se mostrando controversa, a exigir diretriz segura. A esse respeito, a exemplificação seguinte é bem ilustrativa:

- A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ao aprovarem a Lei nº 9.424/96, que regulamenta o funcionamento do FUNDEF, declararam a EJA, em nível de Ensino Fundamental, na função suplência, como sendo Ensino Fundamental beneficiário da distribuição de recursos que o FUNDEF processa.

- O Presidente da República, quando da sanção da referida lei, dela vetou o inciso II do § 1º, artigo 2º, justamente o das disposições que incluíam EJA em nível de Ensino Fundamental, na função suplência, na distribuição dos recursos do FUNDEF, justificando o veto sob a alegação de dificuldades no controle das matrículas nessa modalidade de ensino.

- O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, no capítulo que trata do “Financiamento”, em “Objetivos e Metas”, estabelece que se destine à EJA parte dos recursos subvinculados ao Ensino Fundamental extra FUNDEF, induzindo ao entendimento de ser essa uma forma de compensação pela exclusão da EJA no processo de repartição dos recursos do referido fundo.

- O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em manifestação de março de 2005, que motivou a consulta da ABED, da qual nos ocupamos, justifica e delibera: “...Ademais, o E. Plenário deste Tribunal, ao apreciar consulta proposta no processo TC-034173/026/97, já decidiu que... não se pode interpretar, para efeito da aplicação do percentual mínimo, que ensino supletivo, e muito menos a distância, esteja incluído nas disposições do artigo 212 da Constituição Federal... Quanto ao mérito, tendo em vista que o sistema legal instituído pelo ordenamento jurídico de regência, visa estabelecer investimentos que garantam o acesso e a permanência na escola, ou seja, que garantam a manutenção e o desenvolvimento das atividades curriculares presenciais, deliberou respondê-las negativamente, no sentido de ser vedada a inclusão de gastos com sistemas de ensino a distância na apuração dos índices de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino...”.

- O mesmo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em modelo padrão que formatou, de demonstrativo trimestral a ser preenchido pelos municípios paulistas, com informações completas sobre receitas arrecadadas e transferências de recursos destinados à educação, no período e discriminadas por nível de ensino (conforme Constituição Estadual, artigo 256), em duas das planilhas que compõem esse demonstrativo inclui a EJA como sendo Ensino Fundamental cujas despesas podem ser cobertas com recursos subvinculados extra FUNDEF.

•O Ministério da Educação, respondendo consulta, manifestou o seu entendimento de que as despesas com a EJA, na forma de suplência do Ensino Fundamental, podem ser realizadas com recursos do FUNDEF, dando publicidade a esse entendimento via “internet”.

•O Conselho Nacional de Educação, pelo Parecer CNE/CEB nº 17/2005, fundamenta o seu entendimento de que a EJA, como modalidade do Ensino Fundamental, presencial ou a distância, é Ensino Fundamental para todos os fins e efeitos de direito, em particular no tocante à aplicação de recursos provenientes da receita de impostos da vinculação constitucional, extra FUNDEF e intra FUNDEF;

•A Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, com o Parecer nº 1.042, de 2005, susta o processo de homologação do Parecer CNE/CEB nº 17/2005 pelo referido Ministério, rejeitando-o e sugerindo sua devolução ao CNE para reexame do assunto, e nesse seu parecer também expõe divergências de opiniões sobre a matéria.

A consultora e relatora, primeira signatária do parecer, manifesta-se:

***Portanto, por entender que não se encontra conforme o direito, e dentro de uma interpretação sistêmica, peço vênia, para dissentir das conclusões do CNE, para concordar com as do TCE-SP;***

O Consultor Jurídico, segundo signatário do parecer, manifesta-se:

***Compartilho, salvo abalizadas opiniões em contrário, do entendimento de que as despesas (despesas) realizadas pelas instituições públicas dos sistemas de ensino, no âmbito da Educação Básica, e em cursos de Educação a Distância, seja na modalidade EJA, fundamental ou médio, podem ser consideradas na composição do percentual de que trata o art. 212 da CF.***

***No entanto, referidas despesas não poderão ser consideradas no percentual de 60% (Art. 60 ADCT) vinculado à Educação Fundamental, porque esta, conforme consignado no próprio parecer, deve ser presencial. Por outro giro verbal, significa dizer que as despesas com Educação a Distância não poderão exceder 40% dos recursos do art. 212 CF, sob pena de invadir receitas destinadas ao ensino fundamental presencial, vulnerando, assim, o art. 60 ADCT e a Lei nº 9.424/96.***

As disposições do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação da Emenda nº 14/96, têm o seu prazo de vigência expirando ao final do corrente ano de 2006. Na Câmara dos Deputados, já em segunda votação, foi aprovada a PEC nº 536-A, de 1997, conforme o substitutivo aprovado em Comissão Especial, introduzindo alterações nos artigos 23, 30, 206, 211, 212, das Disposições Constitucionais Permanentes, e alterando inteiramente o artigo 60 do ADCT. Nesse artigo 60, extingue-se a subvinculação de recursos que beneficia o Ensino Fundamental, inclusive e principalmente, com a criação de um FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), em substituição ao FUNDEF. Tudo indica que o mesmo texto também seja aprovado no Senado

Federal, ao longo do corrente mês de fevereiro. Desse texto, de imediato, para os fins da presente manifestação, cabe destacar:

- ao artigo 211 da CF é acrescentado um § 5º com a seguinte redação:  
*A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.*
- é dada nova redação ao § 5º do artigo 212 da CF, a saber:  
*A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.*
- é dada nova redação ao artigo 60 da ADCT, *caput*, inciso I e § 2º, a saber:  
*Art. 60. Até o décimo quarto ano a partir da promulgação desta Emenda, 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 ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:*  
*I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do art. 211 da Constituição Federal, 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;*  
.....  
*§ 2º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do “caput”, 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, um quarto das matrículas no primeiro ano de vigência dos Fundos, metade das matrículas no segundo ano, três quartos das matrículas no terceiro ano e a totalidade das matrículas a partir do quarto.*  
.....

Com os destaques acima transcritos tem-se claro que estamos às vésperas de ter a EJA constando, nos próximos quatorze anos, do texto da Constituição Federal, referida como parte da educação básica e tida como ensino regular beneficiário da distribuição de recursos que o FUNDEB processará. Aliás, conforme já consta da Lei nº 9.394/96 (LDB), no tocante a ser parte da Educação Básica, como modalidade de ensino em nível de Ensino Fundamental e de Ensino Médio e, portanto, já tida como ensino regular, porque regulada conforme normas legais. Essas normas, inclusive, referindo-se não só à EJA presencial, como também à distância (Lei nº 9.394/96, art. 4º, I e VII, e art. 80).

### **Quanto ao Mérito**

No Parecer CGEPD nº 1042/2005, da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, em seguida às preliminares sobre as quais já nos posicionamos, conforme acima



exposto, são transcritos artigos da Constituição Federal, a começar pelo 212 (da vinculação da receita de impostos para o financiamento do ensino), logo seguido pelo artigo 60 do ADCT que o complementa (subvinculando recursos para o Ensino Fundamental e criando o FUNDEF), e de artigos da Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), da Lei nº 9.394/96 (LDB) e da Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional da Educação). E, com base nas disposições assim transcritas, interpretando e concluindo, seguem-se manifestações concordantes e discordantes, em relação ao que está posto no Parecer CNE/CEB nº 17/2005. A seguir, sobre essas manifestações da Consultoria Jurídica do MEC, primeiro as transcrevemos e, em seguida à transcrição, sobre elas nos manifestamos.

Manifestação da Consultoria Jurídica do MEC:

***Assim, podemos entender que dos recursos oriundos dos impostos, conforme o art. 212, 60% de tais recursos serão destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. Então os outros 40% serão aplicados no ensino, mas conforme o Plano Nacional de Educação, que hoje é tratado pela Lei nº 10.172, de 9.1.2001. Contudo, não deve se afastar das previsões constitucionais, em especial, o art. 208, que em seu § 1º prevê a área de atuação da União; no § 2º, que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; e no § 3º, que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.***

No Parecer CGEPD nº 1042/2005, objeto da presente manifestação, o entendimento acima transcrito vem logo em seguida à transcrição do artigo 212 das Disposições Permanentes e do artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal que tratam: o primeiro, da vinculação de percentuais mínimos obrigatórios da receita de impostos da União, dos Estados e mais Distrito Federal e Municípios, para manutenção e desenvolvimento do ensino; o segundo, da subvinculação de não menos de 15% (60% de 25%) da receita de impostos de Estados, Municípios e Distrito Federal, para manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e da parte dessa vinculação que será destinada para o Ensino Fundamental, via FUNDEF (criado e configurado nas disposições do mesmo artigo 60 do ADCT), além do quanto a ser destinado, como mínimo, para a remuneração dos profissionais do magistério. Em relação ao entendimento de que estamos falando, a nosso ver, cabe um reparo e permitimo-nos fazê-lo: a vinculação governamental estabelecida no artigo 212 da CF e a subvinculação percentual estabelecida no artigo 60 do ADCT são referidas como “nunca menos de”. O que implica na possibilidade de aplicação acima de 15% (60% de 25%) no Ensino Fundamental e, por conseguinte, abaixo de 10% (40% de 25%) para os outros níveis de ensino (Educação Infantil, referindo-se aos municípios; Ensino Médio, referindo-se aos estados).

Manifestação da Consultoria Jurídica do MEC:

***Assim, podemos destacar que os recursos do FUNDEF somente poderão ser aplicados ao ensino fundamental presencial. Inclusive vale assinalar que o inciso II do § 1º do***

*art. 2º que foi vetado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, previa que o FUNDEF poderia ser aplicado às matrículas do ensino fundamental nos cursos de Educação de Jovens e Adultos–EJA, na função de suplência. Assim, afasta que tais recursos do FUNDEF possam ser aplicados na EJA.*

*Outrossim, é oportuno consignarmos que procurando no sítio do MEC encontramos a seguinte recomendação, a qual entendemos não se encontrar conforme a ordem jurídica, que merece ser revista para evitar confrontos:*

*Educação de Jovens e Adultos pode ser beneficiada com os recursos do Fundo?*

*Sim. As despesas com remuneração dos docentes atuando na educação de jovens e adultos, assim como outras despesas, incluídas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, podem ser realizadas com recursos do FUNDEF.*

No Parecer CGEPD nº 1.042/2005, o trecho acima transcrito vem logo em seguida à transcrição do artigo 2º da Lei nº 9.424/96, que regulamenta o funcionamento do FUNDEF. Referindo-se ao que está nela posto, manifestamos nossa total discordância quanto ao entendimento de que ***os recursos do FUNDEF somente poderão ser aplicados ao Ensino Fundamental presencial***. E, portanto, concordamos inteiramente com o entendimento do MEC, de que as despesas da EJA, quando em nível de Ensino Fundamental, podem ser cobertas com recursos do FUNDEF. Esse nosso entendimento baseia-se na legislação que rege a matéria, analisada e entendida sistematicamente:

● Os recursos referidos no artigo 212, *caput*, da CF devem ser aplicados ***na manutenção e desenvolvimento do ensino***. Nesse “ensino” genérico, não tem como deixar de considerar todos os níveis e modalidades de ensino tidos como regulares. A EJA é modalidade de ensino regular conforme disposições da LDB (Lei nº 9.394/96):

*Art. 4º 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;*

.....  
*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;*

.....  
*Art. 5º 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 exigi-lo.*

.....

*Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.*

*§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.*

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

Portanto, a EJA pode ser mantida e desenvolvida com recursos provenientes da vinculação estabelecida no artigo 212 da Lei Maior. E, para reforço desse nosso entendimento, trazemos ao texto trechos do relatório do então conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury que embasa o Parecer CEB nº 11/2000:

*Assinale-se, então: desde que a Educação de Jovens e Adultos passou a fazer parte constitutiva da lei de diretrizes e bases, tornou-se modalidade da educação básica e é reconhecida como direito público subjetivo na etapa do ensino fundamental. Logo, ela é regular enquanto modalidade de exercício da função reparadora. Portanto, ao assinalar tanto os cursos quanto os exames supletivos, a lei os tem como compreendidos dentro dos novos referenciais legais e da concepção da EJA aí posta.*

.....  
*A LDB determina em seu art. 37 que cursos e exames são meios pelos quais o poder público deve viabilizar o acesso do jovem e adulto na escola de modo a permitir o prosseguimento de estudos em caráter regular tendo como referência a base nacional comum dos componentes curriculares.*

*Se a lei nacional não estipula a duração dos cursos – por ser esta uma competência da autonomia dos entes federativos – e se ela não prevê a frequência – como o faz com o ensino presencial na faixa de sete a quatorze anos – é preciso apontar o que ela prevê: a oferta desta modalidade é obrigatória pelos poderes públicos na medida em que os jovens e os adultos queiram fazer uso do seu direito público subjetivo. A organização de cursos, sua duração e estrutura, respeitadas as orientações e diretrizes nacionais, faz parte da autonomia dos entes federativos. Tal entendimento legal foi assumido pelo Parecer CNE/CEB nº 5/97. A matrícula em qualquer ano escolar das etapas do ensino está, pois, subordinada às normas do respectivo sistema, o mesmo valendo, portanto, para a modalidade presencial dos cursos de jovens e adultos.*

*Os cursos, quando ofertados sob a forma presencial, permitem melhor acompanhamento, a avaliação em processo e uma convivência social. Isto não significa que cursos semi-presenciais, que combinam educação a*

*distância e forma presencial, ou que cursos não-presenciais que se valham da educação a distância não devam conter orientações para efeito de acompanhamento. Os então chamados cursos supletivos, dizia o CFE em 1975, não constituem mera preparação para exames. Os cursos supletivos [são] atividades que se justificam por si mesmas. (Documenta nº 178 de 9/75). Com efeito, por estarem a serviço de um direito a ser resgatado ou a ser preenchido, os cursos não podem se configurar para seus demandantes como uma nova negação por meio de uma oferta desqualificada, quer se apresentem sob a forma presencial, quer sob a forma não-presencial ou por meio de combinação entre ambas. Os exames, sempre oferecidos por instituição credenciada, são uma decorrência de um direito e não a finalidade dos cursos da EJA.*

*A normatização em termos de estrutura e organização dos cursos pertence à autonomia dos sistemas estaduais e municipais (nesse último caso, trata-se do ensino fundamental), que devem exercer o papel de celebrantes de um dever a serviço de um direito. Contudo, deve-se observar a imperatividade da oferta de exames supletivos prestados exclusivamente em instituições autorizadas, credenciadas e avaliadas. Afinal, a avaliação, além de ser um dos eixos da LDB, consta dos artigos 10 e 11 da mesma lei.*

.....

**•O Ensino Fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.** É como está posto no § 5º do mesmo artigo 212 da CF. A EJA, em nível de Ensino Fundamental, é modalidade do Ensino Fundamental (Lei nº 9.394/96, art. 38) e sendo Ensino Fundamental na modalidade EJA, quando mantido e desenvolvido pelo Poder Público, pode ser mantido e desenvolvido com recursos do salário-educação.

•Com a redação que lhe deu a Emenda nº 14, de 1996, o artigo 60 do ADCT dispõe que ***nos dez primeiros anos da promulgação dessa Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o “caput” do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.*** A EJA, quando modalidade do Ensino Fundamental (Lei nº 9.394/96, art. 38) é Ensino Fundamental na modalidade EJA. E como o artigo 60 do ADCT indica o Ensino Fundamental genericamente, o genérico abrange todas as formas ou modalidades desse nível de ensino. Portanto, a EJA, quando modalidade do Ensino Fundamental pode ser mantida e desenvolvida com recursos provenientes da subvinculação estabelecida nessas disposições transitórias da CF, extra e intra FUNDEF. Tanto mais porque o objetivo da universalização preconizada não é restrita à população em idade própria, mas também abrange todos aqueles que, em idade própria, não tiveram acesso ao nível de ensino obrigatório (CF, art. 208, I), para os quais tal acesso é propiciado através da EJA (Lei nº 9.394/96, art. 38, I). E intra FUNDEF, da afirmação acima, porque no artigo 2º, *caput*, da Lei nº

9.424/96, está dito que *os recursos do FUNDO serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público, e na valorização de seu magistério*. Também aqui, nessa disposição legal, o Ensino Fundamental é referido em sua acepção genérica. E, portanto, abrangendo todas as suas formas (modalidades), entre elas a EJA, quando modalidade do Ensino Fundamental. A respeito, não se confunda essa **aplicação de recursos**, conforme determina o artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.424/96, com a **distribuição dos recursos** do FUNDEF, proporcionalmente às matrículas da 1ª à 8ª séries do Ensino Fundamental e Educação Especial, a que se referem os §§ 1º e 2º desse mesmo artigo 2º. São momentos e atos distintos a serem considerados: primeiro, no âmbito de cada Estado, se dá a entrega de recursos ao FUNDEF, pelo estado e todos os seus municípios na condição de provedores, e a concomitante distribuição desses mesmos recursos pelo FUNDEF, entre o estado e seus municípios, quando mantenedores do Ensino Fundamental de 1ª à 8ª séries e Educação Especial, proporcionalmente às respectivas matrículas; depois, a aplicação dos recursos recebidos do FUNDEF no âmbito de cada ente federativo que os tenha recebido, aplicação essa obrigatória no Ensino Fundamental, em sua acepção genérica que inclui a EJA. O que se tem, na Lei nº 9.424/96 em relação à EJA e em razão do veto do Presidente da República ao inciso II do § 1º, art 2º, é sua discriminação para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEF, mas não para efeito da aplicação dos recursos recebidos desse Fundo. A respeito da aplicação desses recursos, atente-se que, deles, no mínimo 60% devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental público. E que, no ensino público, os profissionais do magistério atuantes na EJA, correspondente ao Ensino Fundamental, são profissionais do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental público. Portanto, incluem-se entre os destinatários da remuneração a ser paga com, no mínimo, esse percentual dos recursos do FUNDEF. Excluí-los, discriminando-os em relação a esse benefício correlacionado à valorização do magistério, seria afrontar preceito constitucional (ADCT, art. 60, § 5º) repetido em lei (Lei nº 9.424/96, art 7º, *caput*). Atente-se, ainda, que graças à função redistributiva do FUNDEF e não obstante a exclusão da EJA para efeito do cálculo da distribuição dos seus recursos, os municípios vêm aumentando, em muito, sua participação na Educação de Jovens e Adultos, em nível de Ensino Fundamental, a partir da criação desse fundo. Os números, em termos de Brasil, dizem desse seu esforço participativo em prol da EJA e da erradicação do analfabetismo nela implícito: em 1997, 582.921 matrículas; em 1998, 629.659 matrículas; em 1999, 696.756 matrículas; em 2000, 856.237 matrículas; em 2001, 1.238.989 matrículas; em 2002, 1.587.905 matrículas; em 2003, 1.846.964 matrículas; em 2004, 2.036.938 matrículas; em 2005, 2.077.706 matrículas. (Fonte: MEC/INEP)

Tenha-se presente que, na verdade, a referência ao Ensino Fundamental presencial só aparece na Lei nº 9.394/96, quando, no § 4º do artigo 32, dispõe: ***O Ensino Fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.*** O nosso entendimento, no entanto, é que tal disposição refere-se apenas ao Ensino Fundamental para crianças e adolescentes em idade

própria. E que numa visão sistêmica, esse § 4º do artigo 32 se alonga em sua combinação com o disposto no artigo 34 da mesma Lei:

***Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.***

***§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.***

***§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.***

Na nossa leitura, o tempo mínimo de trabalho escolar efetivo em sala de aula e a progressiva ampliação do período de permanência na escola são medidas do presencial (proximidade física entre o aluno e o professor) e dizem do tempo da presença obrigatória no Ensino Fundamental, mas que são ressalvadas nos casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas na LDB. Entre essas formas alternativas de organização incluem-se a EJA presencial, semi-presencial e a distância, observando-se o que, sobre essas modalidades de ensino, dispõe a mesma LDB (artigos 4º, I e VII, 37, 38 e 80). Do contrário, estaríamos negando o direito de acesso ao Ensino Fundamental gratuito, que lhes garante a Lei Maior (CF, art. 208, I), aos jovens e adultos que ao Ensino Fundamental não tiveram acesso na idade própria e que, com mais idade e mais compromissos, vêem-se impossibilitados do cumprimento desse tempo de presença mínimo. Tanto mais, nos sistemas de ensino em que o Ensino Fundamental já seja ou venha a ser ministrado em tempo integral, conforme preconiza o disposto no § 2º, do mesmo artigo 34, da Lei nº 9.394/96. Mais uma vez, aqui, nos valem, como reforço ao nosso entendimento, de trecho do relatório do então Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, consubstanciando o Parecer CNE/CEB nº 11/2000:

*A educação a distância sempre foi um meio capaz de superar uma série de obstáculos que se interpõem entre sujeitos que não se encontram em situação face a face. A educação a distância pode cumprir várias funções, entre as quais a do ensino a distância, e pode se realizar de vários modos. Sua importância avulta cada vez mais em um mundo dependente de informações rápidas e em tempo real. Ela permite formas de proximidade não-presencial, indireta, virtual entre o distante e o circundante por meio de modernos aparatos tecnológicos. Sob este ponto de vista, as fronteiras, as divisas e os limites se tornam quase que inexistentes.*

Manifestação da Consultoria Jurídica do MEC:

***Como podemos observar a determinação do Constituinte, art. 212, foi de estabelecer um mínimo de recursos a ser aplicado por cada ente político da federação na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que do montante deste recurso, e no prazo de dez anos, no mínimo 60% para ser aplicado no ensino fundamental presencial.***

Em relação à manifestação acima, repetindo o que já dissemos de diferentes maneiras, permitimos-nos enfatizar que nem nas disposições permanentes e nem nas disposições

transitórias da Constituição Federal, quando se fala na aplicação de recursos no Ensino Fundamental, fala-se dessa aplicação **restringindo-a ao ensino fundamental presencial**.

Outrossim, trazemos ao texto a observação de que a determinação do Constituinte de 1988, art. 212, foi assegurar que um mínimo de recursos fosse aplicado por todos os entes federativos na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que em disposições transitórias, artigo 60, em sua versão original, essa determinação teve o seguinte complemento:

***Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.***

Como se vê, a determinação de então contemplava com destaque a erradicação do analfabetismo, que em nossos dias se identifica com a EJA, em parte. Dizemos em parte, porque a EJA, quando Ensino Fundamental, tem o objetivo não só da alfabetização de jovens e adultos analfabetos absolutos, com idade acima de 15 anos, como também, uma vez atendida essa alfabetização, proporcionar-lhes mais ensinamentos de maneira a melhor prepará-los para o mercado de trabalho e para melhor capacitá-los para o pleno exercício da cidadania. Ainda temos milhões de analfabetos absolutos a serem alfabetizados e mais milhões de analfabetos funcionais, ávidos por receberem complementação de ensino. E para tamanha tarefa, a EJA se apresenta como imperativo. E, para a realização de tamanhos esforços, não se justifica ficarmos jungidos apenas ao Ensino Fundamental presencial, quando podemos nos valer, observados os preceitos legais, da facilidade que atualmente nos propicia o extraordinário avanço tecnológico na área da comunicação e da informação, trazendo força, eficiência e eficácia ao ensino a distância, com ele ampliando-se em muito o acesso ao ensino para jovens e adultos, comprometidos com a família, com o trabalho ou residindo em espaços mais distantes e muitas vezes desprovidos de serviços públicos, em particular, ensino.

Manifestação da Consultoria Jurídica do MEC:

***No que tange à interpretação do art. 212 da CF/88, sua explicação deverá ser feita trazendo à colocação o art. 70 da LDB que descreve o que vem a ser manutenção e desenvolvimento do ensino:*** (no Parecer CGEPD nº 1042/2005 são transcritos os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96).

***Assim, ficam demonstradas quais as atividades que são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino e as que não pertencem a este grupo. É oportuno trazer os ensinamentos de Pinto Ferreira<sup>1</sup>, quando comenta o art. 212 da Constituição Federal:***

***Os Municípios atuam no setor da educação, porém devem agir prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola.***

.....

.

---

<sup>1</sup> Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, 7º Vol. Art. 193 a 245, São Paulo: Saraiva, 1995.p.

***A União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos.***

***A obrigação da União nunca será menos de 18%. A destinação do percentual da União e dos Estados-Membros é no ensino de qualquer grau. Entretanto, os 25% dos Municípios serão aplicados na pré-escola e no ensino fundamental.***

Sobre essa manifestação da Consultoria Jurídica, o que temos a dizer é que as despesas realizadas com a EJA presencial, semipresencial ou a distância, Ensino Fundamental ou Ensino Médio, para serem tidas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeito da aplicação de recursos provenientes da vinculação estabelecida no artigo 212 da Constituição Federal, também sujeitam-se inteiramente às disposições dos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96. Quanto aos citados ensinamentos de Pinto Ferreira, em obra de 1995, cabe o reparo seguinte, em razão das alterações introduzidas na redação do artigo 211 da Constituição Federal pela Emenda nº 14, de 1996, referindo-se à aplicação do mínimo de 25% da receita proveniente de impostos da vinculação constitucional:

***•Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.***

***•Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.***

Portanto, também em relação aos estados membros, a aplicação dos 25% da receita de impostos não mais se dá no ensino de qualquer grau, mas sim, prioritariamente, no Ensino Fundamental e no seu Ensino Médio. Quanto ao presencial em relação à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental:

***•na Educação Infantil, não tem como ser diferente, em se tratando da idade da população a quem ela se destina (de 0 a 3 anos, em creche, e de 4 a 6 anos na pré-escola, conforme estabelecido no artigo 30 da LDB (agora, com as alterações trazidas pela Lei nº 11.274, de fevereiro de 2006);***

***•no Ensino Fundamental, valendo tanto para os municípios quanto para os estados membros, conforme já antes exposto, o nosso entendimento é que o ensino presencial é obrigatório para a população em idade própria (dos 7 aos 14 anos no ensino de 8 anos e dos 6 aos 14 anos no ensino de nove anos) não se aplicando à população acima de 15 anos, em se tratando da EJA, conforme dispõem os artigos 37 e 38 da LDB.***

Manifestação da Consultoria Jurídica do MEC:

***O fato trazido à colação pelo consulente, e que foi respondido pelo TCE-SP, tem sua fundamentação por se tratar de município que, constitucionalmente, atuará prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, os quais são presenciais.***

***Assim, nos parece que a interpretação emitida pelo CNE ampliou o raio de incidência da norma legal, não levando em consideração as peculiaridades de atuação de cada ente federativo. Além do que o § 3º do art. 212, da***



***Constituição Federal, que estabelece que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação-PNE. A Lei nº 10.172/2001, que trata do PNE não descreve como prioridade a modalidade de ensino a distância, sendo destacado como prioridade, o seguinte:***

***Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais.***

- 1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.***  
.....
- 2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.***  
.....
- 3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.***  
.....
- 4. Valorização dos profissionais da educação.***  
.....
- 5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.***

Respondemos à manifestação acima para demonstrar que a interpretação emitida pelo CNE, ao contrário do que parece à Consultoria Jurídica do MEC, não ampliou o raio de incidência da norma legal e levou, sim, em consideração as peculiaridades de atuação de cada ente federativo. Tanto mais, porque o Parecer CNE/CEB nº 17/2005 está focado na EJA/Ensino Fundamental e na Educação a Distância como modalidade dessa EJA, correlacionando-as, sempre se fundamentando em normas legais, específica e fielmente reproduzidas em diferentes partes do mencionado parecer. E o Ensino Fundamental, em todas as suas modalidades, prioritariamente, é de responsabilidade compartilhada entre estados e municípios.

No tocante às prioridades estabelecidas no PNE, da Lei nº 10.172/2001, a de número 2, da transcrição acima, no seu inteiro teor, conforme posto na lei, tem o seguinte complemento:

*A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente dos seus direitos e deveres.*

No mesmo PNE e sempre procurando entendê-lo numa abrangência sistêmica, juntando partes afins e complementares, quando trata ele especificamente de “Modalidades de Ensino” em capítulo próprio, entre as quais são diferenciadas “Educação de Jovens e Adultos” e “Educação a Distância e Tecnologias Educacionais”, está dito:

#### *Educação de Jovens e Adultos*

##### *Diagnóstico*

*A Constituição Federal determina como um dos objetivos do Plano Nacional de Educação a integração de ações do poder público que conduzam à erradicação do analfabetismo (art. 214, I). Trata-se de tarefa que exige uma ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade.*

*Os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório.*

*Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização e ao número de crianças fora da escola.*

.....

*Cabe, por fim, considerar que o resgate da dívida educacional não se restringe à oferta de formação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental. A oferta do ciclo completo de oito séries àqueles que lograrem completar as séries iniciais é parte integrante dos direitos assegurados pela Constituição Federal e deve ser ampliada gradativamente. Da mesma forma, deve ser garantido, aos que completaram o ensino fundamental, o acesso ao ensino médio.*

.....

## *Objetivos e Metas*

- 1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.*
- 2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.*
- 3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.*
- 4. Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.*

---

## *Educação a Distância e Tecnologias Educacionais*

### *Diagnóstico*

*No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral.*

*Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais.*

*As possibilidades da educação a distância são particularmente relevantes quando analisamos o crescimento dos índices de conclusão do ensino fundamental e médio. Cursos a distância ou semipresenciais podem desempenhar um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados.*

---

### *Diretrizes*

*Ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia.*

.....

### *Objetivos e Metas*

.....

*Ampliar a oferta de programas de formação a distância para a educação de jovens e adultos, especialmente no que diz respeito à oferta de ensino fundamental, com especial consideração para o potencial dos canais radiofônicos e para o atendimento da população rural.*

.....

*Observar, no que diz respeito à educação a distância e às novas tecnologias educacionais, as metas pertinentes incluídas nos capítulos referentes à educação infantil, à formação de professores, à educação de jovens e adultos, à educação indígena e à educação especial.*

.....

Referindo-se ao PNE, da Lei nº 10.172/2001, e sempre focando a EJA/Ensino Fundamental e, nela, o ensino a distância, à semelhança do mesmo procedimento à luz das disposições da Constituição Federal e da LDB atinentes à Educação Básica e às prioridades em relação ao seu atendimento sob a responsabilidade de estados e municípios, o sentido primordial do Parecer CNE/CEB nº 17/2005 manteve-se inalterado: demonstrar que a EJA, quer seja presencial, semipresencial ou a distância, é modalidade do Ensino Fundamental e, portanto, Ensino Fundamental para todos os fins e efeitos de direito, em especial para efeito do seu financiamento com recursos provenientes da vinculação da receita de impostos, do artigo 212 da Constituição Federal, e da subvinculação estabelecida no artigo 60 do ADCT. A esse respeito, o PNE não deixa nenhuma margem de dúvida, ao estabelecer expressamente em “Objetivos e Metas” referindo-se a “Financiamento”:

(...)

*10 – Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integram o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos)*

*11 – Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e tecno-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.*

.....

Entendemos que a Educação a Distância, quando Ensino Fundamental na EJA, está contemplada nessas disposições do PNE sobre financiamento. E a esse entendimento nos leva a análise sistêmica de toda a legislação pertinente que fizemos e expusemos no Parecer CNE/CEB nº 17/2005, às vezes repetida e outras vezes complementada neste reexame da matéria de que nos ocupamos. E nem se diga que o PNE, ao estabelecer, expressamente, algo mais para a EJA conforme a meta 10 do “Financiamento”, implicitamente a exclui do restante dos recursos subvinculados ao Ensino Fundamental, extra e intra FUNDEF. Porque, repetindo o que antes já dissemos, ao estabelecer a subvinculação da receita de impostos em benefício do Ensino Fundamental, tanto na Constituição Federal (Disposições Permanentes e Transitórias), como na legislação infra-constitucional, esse nível de ensino é sempre referido na sua acepção mais ampla, no seu todo, sem exclusão de qualquer das modalidades que compõem esse todo. A nosso ver, excluir do financiamento com recursos dessa subvinculação, qualquer das modalidades do Ensino Fundamental legalmente normatizadas, será restringir o raio de incidência de norma legal. E sem levar em conta a realidade subjacente determinante da norma legal.

Nesta oportunidade, enfatizamos a necessidade de se estabelecer, com toda clareza, diretrizes consistentes sobre aspectos ainda controversos do financiamento do ensino público com recursos vinculados a partir de disposições constitucionais. Mesmo considerando que em relação ao FUNDEF, já ao final do seu tempo, tal contribuição se afigure de menor expressão, importam aspectos e dimensões outras que também venham a alcançar o FUNDEF, cujo tempo ainda nem começou. Referimo-nos, em particular, à Educação a Distância na Educação Básica e, nessa, a EJA no Ensino Fundamental e Médio, diante da realidade de hoje e pensando nas metas a serem atingidas, para atender ao estabelecido no Plano Nacional de Educação

## **II – VOTO DO RELATOR**

Com fundamento nas razões expostas no relatório, voto a favor do reconhecimento de que esta Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação nada tem a mudar em relação à decisão da qual resultou o Parecer CNE/CEB nº 17/2005. Parecer esse que ratificamos em todos os seus termos e considerações, conforme transcrição do voto final a seguir:

*Com fundamento nas razões expostas no Relatório, voto a favor do reconhecimento de que são de manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeito da aplicação de recursos da vinculação da receita de impostos, conforme o Artigo 212 da Constituição Federal, as despesas realizadas pelos sistemas de ensino público federal, estaduais e municipais, referindo-se à Educação Básica, com:*

*• cursos de Educação a Distância para jovens e adultos (EAD/EJA) como modalidade de ensino, nas etapas do*

*Ensino Fundamental e Médio, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em especial dos seus Artigos 4º, 5º, 37, 38, 80 e 87, que se desenvolve em instituições credenciadas; e*

*• cursos de Educação Básica, na etapa do Ensino Médio (EAD/EM), nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em especial nos seus artigos 4º e 5º, dos artigos 22 a 27 e dos artigos 35 e 36, que se desenvolvem em instituições credenciadas;*

*desde que observadas as normas legais que regem a matéria e mais as condicionantes a seguir enunciadas constantes do Parecer CNE/CEB nº 41/2002:*

*• Os cursos de EAD/EJA devem obedecer ao disposto na Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de julho de 2000, que, acompanhada do Parecer CEB 11/2000, estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.*

*• Os cursos de EAD/EM devem obedecer ao disposto na Resolução CNE/CEB nº 3/98, de 26 de junho de 1998, que, acompanhada do Parecer CNE/CEB nº 15/98, de 1º de junho de 1998, estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.*

*• Os cursos de Ensino Médio, para atender a alunos menores de 18 anos, somente poderão ser autorizados pelos sistemas de ensino se a necessidade social for devidamente comprovada e o projeto pedagógico demonstrar cabalmente os benefícios da modalidade a distância nessa etapa de escolaridade básica.*

*• Consoante o parágrafo 4º do artigo 32 da Lei nº 9.394/96, o Ensino Fundamental oferecido para a faixa etária da educação compulsória será sempre presencial, sendo a Educação a Distância utilizada somente como complementação de ensino ou, transitoriamente, em situações emergenciais, reconhecidas pelas autoridades competentes e autorizadas, explicitamente, pelos sistemas de ensino.*

*• Os cursos de Educação de Jovens e Adultos e de Ensino Médio, na modalidade de Educação a Distância, serão autorizados e as instituições*

*educacionais especificamente credenciadas para esse fim, pelos respectivos sistemas de ensino.*

Em conseqüência, reitera-se a necessidade de homologação do Parecer CNE/CEB nº 17/2005, nos termos do artigo 18, §§ 2º e 3º do Regimento do Conselho Nacional de Educação.

Brasília (DF), 15 de março de 2006.

Conselheiro Cesar Callegari – Relator

**III –  
DECISÃO  
DA  
CÂMARA**

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

Sala das Sessões, em 15 de março de 2006.

Conselheiro Cesar Callegari – Presidente

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro – Vice-Presidente