



Competência Legislativa sobre Currículo Escolar

ESTUDO TÉCNICO Nº 1 /2018/CAL/MD/CMRJ

Autor:

Rodrigo Delgado Gomes
Consultor Legislativo em Esporte e Lazer

Coordenação:

Maria Cristina Furst de F. Accetta
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo



Consultoria e Assessoramento Legislativo

Competência Legislativa sobre Currículo Escolar

ESTUDO TÉCNICO Nº 1 / 2018 / CAL / MD / CMRJ

Autor:

Rodrigo Delgado Gomes
Consultor Legislativo em Esporte e Lazer

Coordenação:

Maria Cristina Furst de F. Accetta
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

Setembro | 2018

¹COPYRIGHT DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

© 2015 Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nem dos seus parlamentares. São vedadas a venda, a reprodução parcial ou total e a tradução, sem prévia autorização por escrito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
LEGISLAÇÃO.....	6
ESTRUTURANDO AS COMPETÊNCIAS.....	8
CONCLUSÃO.....	11
REFERÊNCIAS.....	12

INTRODUÇÃO

A educação é direito social consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 6º. A carta republicana volta a consagrar a educação como direito de todos e dever do Estado no artigo 205.

Porém, quando se fala em educação, um dos temas mais controversos é o currículo. Moreira e Candau (2007) entendem o currículo como as experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, em meio a relações sociais, e que contribuem para a construção das identidades dos estudantes. Associa-se, assim, ao conjunto de esforços pedagógicos desenvolvidos com intenções educativas. De forma bastante sucinta, podemos resumir currículo como o conjunto de disciplinas escolares.

Aprofundando um pouco a discussão, de acordo com o Ministério da Educação (2007), a reflexão sobre currículo está instalada como tema central nos projetos político-pedagógicos das escolas e nas propostas dos sistemas de ensino, assim como nas pesquisas, na teoria pedagógica e na formação inicial e permanente dos docentes. Ou seja, o que vai ser ensinado, como será ensinado e outras questões das mais diversas perpassam sobre a temática do currículo.

Dessa forma, o projeto do sistema escolar encarna-se no seu currículo, conjunto de objetivos e de conteúdos de formação. Por fim, Moreira e Candau (2007) colocam que diferentes fatores sócio-econômicos, políticos e culturais contribuem para que currículo venha a ser entendido como:

- a) Os conteúdos a serem ensinados e aprendidos;
- b) As experiências de aprendizagens escolares a serem vividas pelos alunos;
- c) Os planos pedagógicos elaborados por professores, escolas e sistemas educacionais;
- d) Os objetivos a serem alcançados por meio do processo de ensino;
- e) Os processos de avaliação que terminam por influir nos conteúdos e nos procedimentos selecionados nos diferentes graus da escolarização.

Em trabalho publicado em 2007, o Ministério da Educação expõe que:

as indagações sobre o currículo presentes nas escolas e na teoria pedagógica mostram a consciência de que os currículos não são conteúdos prontos a serem passados aos alunos. São uma construção e seleção de conhecimentos e práticas produzidas em contextos concretos e em dinâmicas sociais, políticas e culturais, intelectuais e pedagógicas. Conhecimentos e práticas expostos às novas dinâmicas e reinterpretados em cada contexto histórico. As indagações revelam

que há entendimento de que os currículos são orientados pela dinâmica da sociedade.

Percebemos, então, que não existe um currículo uno. Ou seja, o currículo não é algo que depois de pronto, não se modifica mais. Passa por sucessivas transformações de acordo com o passar do tempo, está em constante transformação.

Uma vez conceituado currículo e toda problemática que envolve o assunto, a questão a ser debatida nesse trabalho é de que forma é elaborado o currículo? A quem cabe definir o currículo escolar? Ainda, como colocado, já que o currículo é algo que passa por sucessivas transformações, pode o Poder Legislativo, e mais, pode o Poder Legislativo Municipal alterar o currículo escolar?

LEGISLAÇÃO

A Constituição Federal coloca no art.22, inciso XXIV que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Ao falar em competência privativa, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não dispõem de competência para legislar sobre as matérias elencadas no art.22. A carta republicana ainda traz uma seção específica sobre a temática que vai dos artigos 205 até 214. O art. 210 coloca que 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.

Sobre a competência contida no art.22, inciso XXIV, de fato, a União legislou sobre a referida matérias. Trata-se da Lei nº 9394/1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Porém, a LDB traz em seu art. 9º, inciso IV um ponto interessante ao considerar incumbência da União, em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer diretrizes para nortear os currículos e seus conteúdos mínimos de forma que se assegure a formação básica comum. Ou seja, nesse caso, a União, com a colaboração dos outros entes, seriam os responsáveis pela elaboração curricular.

Mas como, de fato, é estruturado o currículo escolar? Uma vez tendo uma compreensão inicial legal sobre o tema é preciso entendermos agora o conceito de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

As Diretrizes Curriculares Nacionais são normas obrigatórias para a Educação Básica que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino (Rodrigues, 2012). Com o advento da Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995 foi criado o Conselho Nacional de Educação. O Conselho é composto pela Câmara de Educação Básica, a quem compete, de acordo com o art.9º, §1º, alínea “c” da referida lei, deliberar sobre as DCNs propostas pelo Ministério da Educação e Desporto¹. O Parecer da Comissão de Educação Básica nº4/98 ratifica tal entendimento ao colocar sua competência para deliberar sobre os DCNs, reservando-se aos entes federativos e às próprias unidades escolares, de acordo com a Constituição Federal e a LDB, a tarefa que lhes compete em termos de implementações curriculares. Os DCNs foram criados em 1998.

Já os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) são diretrizes separadas por disciplinas elaboradas pelo governo federal e não obrigatórias por lei que têm entre seus objetivos subsidiar e orientar a elaboração ou revisão curricular (Rodrigues, 2012). Os PCNs tiveram como propósito afirmar-se como uma referência para o Ensino Fundamental e Médio de todo o país, já que tinha como um dos seus objetivos explícitos garantir a todos os estudantes brasileiros o direito aos conhecimentos necessários para o exercício da cidadania plena (PEREIRA E SILVA, 2003). Os PCNs foram criados em 1997.

¹ Em 1995, o Ministério da Educação e Desporto passa a ser responsável apenas pela pasta de Educação, passando a se chamar Ministério da Educação

Através dos dispositivos analisados percebe-se que cabe ao governo federal instruir a base curricular do ensino em todo o território nacional, contando com a colaboração dos demais entes. Porém, a legislação também confere aos demais entes federativos competência para legislar sobre currículo. É o que podemos extrair do art. 26 da LDB que diz que “os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos”.

ESTRUTURANDO AS COMPETÊNCIAS

Na esfera federal tanto deputados quanto senadores podem propor projetos que modifiquem o currículo escolar. Isso ocorre através de mudanças na LDB. Como exemplo podemos citar o Projeto de Lei do Senado nº 772/2015, que muda a LDB para prever o estudo do empreendedorismo nos currículos dos ensinos fundamental e médio. Podemos citar também o Projeto de Lei nº 2805/2015, que tramita na Câmara dos Deputados, que inclui anualmente, na programação pedagógica das escolas da rede básica do País, o debate sobre o tema do combate à violência contra a mulher. O que acaba ocorrendo na esfera federal é que todas as propostas que versem sobre inclusão de disciplinas ou sobre o ensino de um determinado conteúdo têm que modificar a LDB. Ou seja, as propostas atingem todo o território nacional. Entretanto, a LDB, no art.26, §10º coloca que a inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado de Educação.

Mas o que acontece se um deputado estadual propõe um projeto de lei que verse sobre currículo escolar? No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Constituição local, em seu art.317 dispõe que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino de 1º e 2º graus, em complementação regional àqueles a serem fixados pela LDB, de modo a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e latino-americanos. De certa forma, esse artigo reforça o que define a Constituição Federal e a LDB.

Mas é o art.319 que vai definir a quem compete organizar o currículo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro ao colocar que “O Conselho Estadual de Educação, incumbido de normatizar, orientar e acompanhar o ensino nas redes públicas e privada, com atribuições e composição a serem definidas em lei...”. Ou seja, no âmbito estadual não cabe ao deputado estadual propor alteração no currículo escolar. Como exemplo da atuação do Conselho Estadual de Educação dispendo sobre a temática curricular temos a deliberação CEE nº344, de 22 de julho de 2014 que “Define Diretrizes Operacionais para a Organização Curricular do Ensino Médio na Rede Pública de Ensino do Estado do Rio de Janeiro.”.

No Município do Rio de Janeiro, o tratamento dado ao tema pela Lei Orgânica não é diferente da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O art.332 atribuí ao Conselho Municipal de Educação a tarefa de fixar conteúdos mínimos para o ensino fundamental em complementação àqueles fixados pela LDB. O §1º do referido artigo especifica ainda mais tal competência ao colocar que “os currículos escolares serão elaborados por órgão específico da Secretaria Municipal de Educação, com participação de representação dos pais e dos alunos, e aprovados pelo Conselho Municipal de Educação”.

Percebe-se, então, que no âmbito federal deputados e senadores podem propor mudanças no currículo, o que não ocorre no Município do Rio de Janeiro e no Estado do Rio de Janeiro. Isso, porque a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e a Constituição do Estado

do Rio de Janeiro são claras ao definir a competência do Poder Executivo para legislar sobre o assunto.

Nas palavras de Alynne Nayara Ferreira Nunes (2014), a educação, por ser um direito que exige uma ação do Estado, requer maior atividade do Executivo, responsável por executar as ações e planos educacionais. O modo como os objetivos delineados na LDB serão postos em prática ficam sob incumbência do Poder Executivo, uma vez que dizem respeito à administração pública, seu orçamento e às suas prerrogativas constitucionais. Dessa forma, o Poder Legislativo dos âmbitos estaduais e distrital não terão aptidão para dispor sobre esses assuntos, nem mesmo sobre diretrizes e bases da educação, por ser de competência da União. Sob essa perspectiva, sua margem de atuação legislativa é ainda mais restrita, o que demanda maior rigor de sua função fiscalizatória.

Tal entendimento já foi ratificado por esta Consultoria em trabalho publicado sobre o tema onde se concluiu serem inconstitucionais as leis que inovam o currículo das escolas (Jonqua, 2017, disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/ETEC-0042017.pdf>). O trabalho citado reuniu alguns julgados do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro que entende que a elaboração do plano curricular deve ser orientada por critérios técnicos e pedagógicos, de cunho uniforme, estando incluída nas atribuições do Poder Executivo.

Dentro desse contexto, em 2011, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo promoveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) da Lei Municipal nº4.926 de 2010, de Mogi Mirim, que “Dispõe sobre a criação de projeto prático de educação no trânsito em escolas municipais”. A norma em questão autorizava o Município a incluir na grade curricular a Educação no Trânsito para os alunos da rede municipal de ensino. A inconstitucionalidade foi arguida com base no argumento de que a definição de grade curricular é matéria que se insere no âmbito da gestão administrativa, sendo estranha à atividade parlamentar. Em função disso, conforme o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo (2011), caberia aos órgãos técnicos da área de educação que integram a Administração Pública, em cada uma das esferas federativas definirem conteúdos programáticos curriculares do ensino.

Embora a situação acima seja de um ente fora da Cidade do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, a legislação local, no caso a norma constitucional de São Paulo guarda similaridade com a norma constitucional do Rio de Janeiro.

Entretanto, em um caso similar, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da lei. Tratava-se da ADI 1991/DF. A norma impugnada incluiu, nos currículos de primeiro e segundo graus da rede pública do Distrito Federal, a disciplina “Formação para o Trânsito”. De acordo com Nunes (2014), considerou-se que a lei estava em consonância com a competência comum a todos os entes da Federação para “estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito” (CF, artigo 23, XII).

Dentro desse contexto, percebe-se que parlamentares poderiam legislar sobre alteração curricular sobre o argumento da competência comum. Porém, nesse caso as matérias estariam restritas aos assuntos disciplinados no art. 23 da carta magna.

Ao mesmo tempo, convém ressaltar a competência do Poder Executivo na execução das políticas públicas. Ou seja, uma vez aprovada determinada matéria que verse sobre inclusão de conteúdo ou disciplina curricular, cabe ao Executivo implementá-la, mais especificamente à Secretaria de Educação.

CONCLUSÃO

Currículo escolar é um tema por demais complexo. Seja no campo técnico, seja no tratamento político é uma área que gera grandes debates.

Dentre esses debates, encontramos diversos projetos de lei que objetivam acrescentar alguma área de conhecimento ao currículo escolar. A questão principal é se poderia o legislativo estadual o municipal propor tal projeto. Fica claro que, em tese, isso não é permitido, porquanto seja competência da Administração Pública. Entretanto, considerando o art. 23 da Constituição Federal, que define a competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, seria possível a proposição de uma lei que acrescentasse conteúdo ao currículo escolar.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, LDB. Lei 9394/96 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.
- BRASIL. LEI 9.131/95 – *Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências*.
- BRASIL. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais* – Brasília: MEC/SEF, 1997.
- BRASÍLIA, Ministério da Educação. *Indagações sobre currículo: Currículo, Conhecimento e Cultura*. 2007.
- CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Deliberação CEE nº344, de 22 de julho de 2014 - *Define Diretrizes Operacionais para a Organização Curricular do Ensino Médio na Rede Pública de Ensino do Estado do Rio de Janeiro*.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 4/1998: *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental*.
- JONQUA, CCB. *Novos precedentes em matéria de iniciativa parlamentar: leis que inovam no âmbito da rede pública de ensino*. Estudo técnico N° 04/2017/CAL/MD/CMRJ. (Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/ETEC-0042017.pdf>)
- MOREIRA, AFB; CANDAU, VM: *Currículo, conhecimento e cultura*. In: BRASÍLIA, Ministério da Educação: **Indagações sobre currículo**. 2007.
- NUNES, ANF. *Legislar sobre educação: a interpretação das competências pelo STF*. SSRN FGV DIREITO SP Law School Legal Studies Research Paper Series. v. 1, p. 1-25, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- PEREIRA, MM; SILVA, M. *Percurso da Lei 10639/03: antecedentes e desdobramentos*. Linguagem & Cidadania. Santa Maria, v.14, n.1, jan./dez. 2012.
- RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*.

- RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica (1990) *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*.
- RODRIGUES, I. *O que são e para que servem as diretrizes curriculares?* Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/23209/o-que-sao-e-para-que-servem-as-diretrizes-curriculares/> Acesso em 09 out. 2017.
- SÃO PAULO. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 4.926, de 1° de março de 2010, de Mogi Mirim, que “Dispõe sobre a criação de projeto prático de educação no trânsito em escolas municipais”*. São Paulo, 26 de janeiro de 2012.