

INDICAÇÕES CEE

Indicação CEE 02/92 — CP — Aprovada em 1.º-04-92

Conselho Estadual de Educação — Proc. CEE 0543/91

Sobre a organização do Sistema Estadual de Ensino

Relatores: Conselheiros Benedito Olegário Resende Nogueira de Sá, Celso de Rui Beisiegel, Elmara Lúcia de Oliveira Bonini Corauci, João Gualberto de Carvalho Meneses, Jorge Nagle, José Mário Pires Azanha, Luiz Roberto da Silveira Castro e Newton César Balzan

1. INTRODUÇÃO

A palavra “sistema” é, hoje, de ampla utilização em todas as áreas do conhecimento. Do ponto de vista das entidades envolvidas, pode-se falar em sistemas físicos, biológicos, ecológicos, econômicos, legais, etc. Do ponto de vista de características dos próprios sistemas, pode-se falar também em sistemas instáveis, estáveis, fechados, abertos, etc.

Seria uma ilusão, contudo, imaginar que exista uma definição essencial de sistema capaz de abranger a extensa gama de significados da expressão em toda essa variedade de aplicações. Mas, não obstante a inexistência de uma tal definição, Von Bertalanffy entende que em qualquer emprego adequado do termo “sistema” está implícita a idéia de coesão. É essa idéia que estabelece laços de parentesco entre os significados possíveis da expressão “sistema” na amplitude dos seus usos. Sem coesão entre as partes, não se pode, pois, falar com propriedade de sistema.

2. O CONCEITO DE SISTEMA DE ENSINO

2.1 Do mesmo modo que em outras áreas, também no ensino a expressão “sistema” tem uma significação carregada de ambigüidade. Muitas vezes, ela é usada para referência exclusiva ao conjunto de instituições educacionais localizadas num determinado território (país, estado etc.); em outras, o uso refere-se principalmente ao conjunto de normas (legais, administrativas e pedagógicas) que regulam a organização e o funcionamento de uma rede de escolas e ainda, em outras vezes, o uso tem uma referência mais ampla que abrange normas, escolas e até outras instituições, não propriamente educacionais, mas com propósitos educativos ou meramente de treinamento.

Essa ambigüidade na utilização do termo tem se refletido na legislação sobre educação. Contudo, na única vez em que a expressão ocorre na Constituição Federal, o seu uso está restrito à competência legal para a organização de sistemas de ensino. O “caput” e o parágrafo 1.º do artigo 211 dizem:

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

Parágrafo 1.º — A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e ao Municípios para desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória”.

Cautamente, a Constituição se absteve de adiantar uma definição explícita de sistema de ensino que, certamente, não abrangeria todos os significados possíveis do termo. Porém, essa ocorrência singela da expressão é altamente elucidativa porque deixa claro que “sistema de ensino” não se refere a conjunto ou rede

de escolas ou de instituições educacionais mas, sim, a conjunto de normas de organização. A não ser assim, haveria necessidade de que, ao lado de sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, a Constituição fizesse referência a um ou mais sistemas de ensino particular, pois reconhece explicitamente direito à existência de instituições privadas de ensino. Nesses termos, as escolas particulares não se organizam em sistema(s) de ensino próprio(s), mas integram-se naqueles previstos pela lei maior. Parece, pois, legítimo concluir que, na Constituição Federal, o significado da expressão “sistema de ensino” tende mais a indicar um conjunto de normas do que um conjunto ou rede de instituições educacionais ou ambas as coisas englobadamente.

2.2 O exame da Constituição do Estado de São Paulo reforça o entendimento explicitado no item anterior, pois o artigo 239, no seu “caput”, diz que:

”O Poder Público organizará o Sistema Estadual, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares”.

O significado que estava apenas indicado na Constituição Federal ficou clara e explicitamente posto pela Constituição Estadual. Para a questão de como se organizará o sistema estadual de ensino, tem-se, nesse texto, uma resposta clara: “estabelecendo normas gerais de funcionamento” que abrangerão todas as escolas, inclusive as particulares.

Ora se a expressão “sistema de ensino” tivesse como referente o conjunto ou a rede de escolas, a expressão mais restrita “sistema estadual de ensino” não poderia abranger — como a Constituição diz que abrange — nem as escolas municipais, nem as particulares. Estas são Instituições distintas das congêneres estaduais, mas umas e outras estão, todas, integradas no mesmo sistema estadual de ensino, isto é, sob as mesmas “normas gerais de funcionamento”.

Em verdade, essa interpretação de sistema de ensino remonta ao Código de Educação do Estado de São Paulo (Lei n.º 10.125, de 04-06-68, que, de maneira inteiramente explícita, estabeleceu o seguinte:

“Artigo 9.º — O conjunto de normas que disciplinam, em seus vários aspectos, o processo educativo desenvolvido em São Paulo, constitui o sistema estadual de educação.

Artigo 10 — A rede de escolas estaduais, municipais e particulares, existentes no território de São Paulo, vincula-se ao sistema estadual de educação, ressalvadas as exceções que as diretrizes e bases da educação nacional, fixadas por lei, reservarem à competência federal”.

Esses dispositivos claríssimos não deixam dúvidas sobre a adequada conceituação legal da expressão “sistema de ensino”, principalmente tendo em vista que as Constituições Federal e Estadual posteriores, embora menos explícitas do que a letra do Código, também utilizaram a expressão para referência a conjunto de normas e não a rede de escolas e nem a ambas as coisas englobadamente.

3. A EXISTÊNCIA DE UM SISTEMA DE ENSINO EM SÃO PAULO

Como já se disse, a efetiva existência de um sistema qualquer exige um certo grau de coesão entre as partes. Nessas condições, é óbvio que a existência de um sistema de ensino exige mais do que uma mera conceituação legal. É preciso também que haja articulação entre as normas que, no seu conjunto, caracterizariam o sistema de ensino e ordenariam a organização e o funcionamento da rede de escolas de todos os níveis.

Entretanto, no Estado de São Paulo, por razões que serão expostas mais adiante, há uma desarticulação (ou não-coesão) entre as normas que regem as escolas superiores privadas e o restante do “sistema estadual de ensino”, isto é, este não abrange aquelas como manda a lei. Durante anos, discussões aparentemente de natureza jurídica e tendentes a justificar essa situação têm obscurecido um fato altamente relevante para a adequada compreensão do que realmente está em jogo.

Nas duas últimas décadas, uma legislação federal, convenientemente interpretada de modo permissivo, aliada a uma quase absoluta inexistência de fiscalização dos próprios órgãos federais, permitiu um crescimento anômalo do ensino superior privado e municipal cujas repercussões, principalmente sobre a rede de escolas públicas de 1.º e 2.º graus, têm sido catastróficas.

Mas não é somente o Estado que sofre os efeitos de uma legislação ambígua e aplicação segundo interpretações encomendadas por interesses alheios ao bem público. Também a própria iniciativa privada, responsável por empreendimentos educacionais sérios, tem sido confundida, no quadro das normas e interpretações vigentes, com aventuras comerciais ou eleitoreiras pouco comprometidas com a qualidade da educação.

Há poucos dias, referindo-se a esse quadro, no que diz respeito à formação médica, o Prof. Adib Jatene disse que

“O ensino superior está sendo entregue, pelo estrangulamento da universidade pública, à iniciativa privada. Não sou contra essa participação, mas é inegável a inconveniência como muitos atuam, sem atender mesmo às recomendações dos órgãos responsáveis pela orientação do ensino e pela autorização de funcionamento.

Confiam na incapacidade da fiscalização, largamente demonstrada, e que precisa ser corrigida”. (O Estado de S. Paulo, 06-02-92)

No Estado de São Paulo, uma das mais graves conseqüências dessa situação é a de que a grande maioria do magistério das escolas públicas de 1.º e 2.º graus é composta de profissionais mal formados por um ensino superior privado ou municipal sem preocupação com a qualidade. Contudo, escolas privadas, de ensino fundamental e médio, conseguem livrar-se desses semiprofissionais por meio de mecanismos próprios de seleção. Mas a rede de escolas públicas, pela sua própria dimensão, não dispõe de procedimentos ágeis e eficazes para uma defesa semelhante. Montou-se, assim, um quadro paradoxal: de um lado, o ensino superior público e o privado com tradições de qualidade provêm as necessidades de pessoal das escolas privadas de 1.º e 2.º graus e, de outro, a rede pública de escolas dos mesmos níveis absorve, sem defesas, profissionais improvisados por um ensino superior também improvisado.

As conseqüências dessa situação são claramente visíveis e se resumem no seguinte: a deterioração do ensino público de 1.º e 2.º graus é, em grande parte, resultado da atuação desenvolvida de um ensino superior de baixa qualidade e não fiscalizado porque não abrangido pelo sistema estadual de ensino. Não se trata, evidentemente, de descartar as históricas responsabilidades do Estado pela incúria do ensino público fundamental e médio ao longo de anos e atribuir as suas mazelas a um mau ensino superior, mas de identificar com clareza uma fonte externa, com fluxo contínuo e crescente, de realimentação das condições de má qualidade do ensino público de 1.º e 2.º graus.

Em face desse quadro, os vultosos recursos que o Governo do Estado vem destinando ao aperfeiçoamento do magistério correm sério risco de se constituir

em puro desperdício. A razão é simples: qualquer política eficaz de aperfeiçoamento de pessoal pressupõe a existência de um nível comum de formação a partir do qual será feito o esforço de melhoria. Ora, no seu conjunto, os cursos superiores, privados e municipais, que preparam maciçamente o licenciado que vai para as escolas públicas, não correspondem a nenhum patamar discernível de formação. É verdade que há cursos superiores privados equivalentes aos melhores cursos das universidades públicas, mas há, também, cursos de péssima qualidade. Diante disso, não basta investir no aperfeiçoamento do pessoal da rede pública, é preciso urgentemente a proposição de medidas corretivas da qualidade do ensino superior do Estado, considerado globalmente, quaisquer que sejam as entidades mantenedoras.

Para isso, é necessário que a efetiva existência de um sistema estadual de ensino seja estabelecida pela plena assunção, por parte do Governo do Estado de São Paulo e por intermédio do Conselho Estadual de Educação, das responsabilidades que lhe cabem pela legislação, quanto ao assunto. Sem isso, o Estado investirá em vão na busca de uma melhoria do ensino público fundamental e médio, pois não tem controle sobre o conjunto dos fatores que interferem nessa esfera e não pode, assim, organizar de fato um sistema estadual de ensino.

Na verdade, sem que o Governo do Estado de São Paulo reconheça e assumas as responsabilidades que lhe cabem, não será possível a formulação e o êxito de uma política educacional realista e exequível.

Não se trata, evidentemente, de propor que o Poder Público do Estado se arrogue competências que a lei não lhe conferiu. Pelo contrário, o que se quer é, precisamente, o cumprimento das leis maiores para que o sistema de ensino estadual seja organizado de forma coesa e eficaz.

É claro que, contra essa posição, fundada na própria idéia de uma República Federativa, é sempre possível arregimentar pareceres alheios aos legítimos interesses da autonomia da educação em Estados que têm condições de exercê-la, como é o caso de São Paulo. Mas é preciso lembrar que, para confrontar com esses pareceres, há outros como, por exemplo, o notável estudo do grande educador Anísio Teixeira, feito em 1963, e no qual já se defendia explicitamente a autonomia do sistema de ensino de São Paulo.

Agora, porém, a questão a ser enfrentada é outra. A melhoria da educação no Estado de São Paulo não pode mais ser postergada pelo jogo sutil de disputas jurídicas cujo êxito está exatamente no seu prolongamento indefinido.

Há ainda que lembrar a excelente oportunidade que se abriu, no momento, para uma atuação firme do Governo do Estado, pois o Governo Federal, com a edição do Decreto n.º 359, de 09 de dezembro de 1991, tornou a regulamentar o art. 47 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968. Essa lei diz, em matéria das competências do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais com relação ao ensino superior, que

”Art. 47 — A autorização para funcionamento e reconhecimento de Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente.

Parágrafo único — A competência, a que se refere este artigo, inclui o disposto nas alíneas a e b e parágrafo 2.º, art. 9.º, e nos arts. 14 e 15 da Lei n.º 4.024, de 29-12-1961”.

Esse artigo da Lei n.º 5.540, que já tivera uma outra regulamentação, foi agora retomado pelo já citado Decreto Federal n.º 359, de 09 de dezembro de 1991. Essa retomada firmou um entendimento claro sobre o assunto, reconhecendo no seu art. 3.º e parágrafo único que, em casos como o do Estado de São Paulo, fica transferida para o Conselho Estadual de Educação a competência que, em outros Estados, ainda está reservada ao Conselho Federal de Educação. Esse artigo diz o seguinte:

“Art. 3.º — Compete ao Conselho Federal de Educação, nos termos do art. 9.º, alínea “b” da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o reconhecimento das universidades e dos cursos por elas criados após a autorização de seu funcionamento, bem como o dos estabelecimentos isolados de ensino superior.

Parágrafo único — A competência será transferida aos Estados, nos casos previsto no art. 15 da Lei n.º 4.024, de 1961”.

Ora, o caso do Estado de São Paulo é exatamente um dos “casos previstos no art. 15 da Lei n.º 4.024, de 1961” que diz:

“Art. 15 — Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra b, do artigo 9.º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados”.

“Art. 9.º — Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:

a)

b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos, e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;”

Agora, com o novo Decreto Federal, essa transferência de atribuições é novamente reafirmada. Não há mais por que alongar discussões e nem que enlear-se em filigranas jurídicas.

4. CONCLUSÃO

À vista do exposto, indica-se a necessidade de que o Conselho Estadual de Educação — em face do que dispõe o artigo 2.º, inciso I, da Lei n.º 10.403, de 06 de julho de 1971 — diligencie no sentido de tomar todas as providências cabíveis para o total cumprimento do que determina o artigo 239 da Constituição do Estado de São Paulo, isto é, para a organização plena do Sistema Estadual de Ensino.

ATA DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR

A presente Indicação foi aprovada, por unanimidade, no dia 18 do corrente mês, em reunião da Comissão Especial sobre o Ensino Superior. Compareceram à reunião os Conselheiros Benedito Olegário Resende Nogueira de Sá, Celso de Rui Beisiegel, Elmara Lúcia de Oliveira Bonini Corauçj, João Gualberto de Carvalho Meneses, Jorge Nagle, José Mário Pires Azanha, Luiz Roberto da Silveira Castro e Newton César Balzan.

Sala das Comissões, em 18 de março de 1992.

a) Cons. João Gualberto de Carvalho Meneses

Presidente da Comissão

Obs.: A presente Indicação foi publicada no Diário Oficial do Estado em 09-04-92, Seção I, página 27. Em virtude de falha técnica, não constou da Revista ACTA 269, referente a abril do corrente ano, o que justifica sua publicação neste número.



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
PRAÇA DA REPÚBLICA, 53 - FONE: 255-2044 - CEP: 01045-903
FAX Nº 231-1518

30º Aniversário do Conselho Estadual de Educação
de São Paulo

José Mário Pires Azanha

Esta sessão solene tem por objetivo iniciar as comemorações relativas à criação e à instalação do Conselho Estadual de Educação de São Paulo ocorridas há trinta anos.

A Comissão Especial incumbida de programar os eventos comemorativos entendeu que este aniversário representava uma oportunidade de reencontro de quantos exerceram ou exercem as funções de Conselheiro e que esse reencontro, pela sua rareza, não deveria ser uma simples festividade, mas também uma ocasião de reexame de idéias que estiveram sempre presentes nos trabalhos do Conselho nesses últimos trinta anos.

Em face desse entendimento é que estamos reunidos, ex-Conselheiros e atuais Conselheiros, para ouvir uma exposição e debates sobre sistemas de ensino. O simples exame dos índices da Revista ACTA, órgão oficial do CEE, é suficiente para evidenciar que o tema escolhido para este seminário foi uma preocupação permanente desta Casa.

A escolha da expositora, Professora Dr^a Esther de Figueiredo Ferraz, e a dos debatedores, Professores Maria de Lourdes Mariotto Haidar e Paulo Nathanael Pereira de Souza, justifica-se por algumas razões.

9

Uma delas é, obviamente, o amplo tirocínio e lucidez com que esses ex-Conselheiros têm-se manifestado sobre as questões conceituais e práticas da organização dos sistemas de ensino neste País. Mas, houve também uma outra razão não menos relevante e que se prende à convicção de que trinta anos é um período muito breve, quando se trata de educação. Por isso, não devemos nos iludir com a rapidez das alterações estatísticas que, algumas vezes, não indicam uma mudança de problemas, mas tão-somente o agravamento deles.

Pareceu à Comissão Especial que as questões de educação que enfrentamos hoje são, nos seus aspectos conceituais, as mesmas discutidas desde a criação deste Conselho, embora, muitas vezes, a aflicção das circunstâncias nos incline a imaginar que estamos vivendo situações inteiramente novas e que exigem, por isso mesmo, soluções inteiramente novas. Nem sempre é assim. Nem sempre os problemas são realmente novos e nem sempre convém ser afoito na busca de novidades.

As novidades devem ser buscadas com sobriedade e sensatez. Até mesmo porque, ~~##~~ como disse Fernando Pessoa, ~~##~~ "a novidade que permanece é a que tomou todos os fios da tradição e os teceu de novo num modelo que a tradição não podia tecer". Este reencontro do Conselho atual e do Conselho de ontem é, de certo modo, uma busca dessas novidades que permanecem.

Como exemplo dessa busca, temos a escolha do tema deste seminário. Sobre o assunto, o atual Conselho já expressou um entendimento na Indicação CEE nº 02/92, mas temos a clara consciência de que esse entendimento não é consensual entre os que se interessam pela questão nos seus vários aspectos. O seminário é uma oportunidade para que aproveitemos os ensinamentos que só eventuais divergências e polêmicas são capazes de propiciar.

Relatório

O Senhor Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas - CRUESP, Prof.Dr. Carlos A. Vogt, solicita parecer com análise circunstanciada da Indicação CEE nº 02/92 do Conselho Estadual de Educação e do documento da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, Of. GSP 917/92, de 02/6/92.

Tendo em vista que o documento elaborado pela Secretaria de Ciência e Tecnologia não discute a tese central da Indicação CEE nº 02/92, que considera estarem integrados ao sistema de ensino do Estado de São Paulo os estabelecimentos particulares de ensino superior, limitar-me-ei à apreciação do estudo elaborado pelo Conselho Estadual de Educação, cujos pontos principais encontram-se a seguir resumidos.

A Indicação CEE nº 02/92 preocupa-se inicialmente com a conceituação de "sistema de ensino". Após observar que a "coesão entre as partes" é uma característica necessária de qualquer sistema, a Indicação denuncia o uso ambíguo da expressão "sistema de ensino", utilizada muitas vezes com sentidos diversos, até mesmo na legislação sobre educação.

Contudo, segundo a Indicação, o uso da expressão na Constituição Federal deixa claro que "sistema de ensino não se refere a conjunto ou rede de escolas ou de instituições educacionais, mas, sim, a conjunto de normas de organização". Assim sendo - conclui a Indicação - "as escolas particulares não se organizam em sistema(s) de ensino próprio(s) mas integram-se naqueles previstos na lei maior". E prossegue: "Parece, pois, legítimo concluir que, na Constituição Federal, o significado da expressão "sistema de ensino" tende mais a designar um conjunto de normas do que um conjunto ou rede de instituições educacionais, ou ambas as coisas englobadamente."

A Indicação analisa a seguir o artigo 239 da Constituição do Estado de São Paulo, aqui reproduzido:

"O poder público organizará o Sistema Estadual,

REITORIA

abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares".

Conclui que o texto acima citado confirma o entendimento de que o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo abrange também escolas municipais e particulares, não se confundindo com a rede estadual de estabelecimentos de ensino dos diversos níveis. Observam ainda os relatores da Indicação 02/91 que essa interpretação de sistema de ensino remonta ao Código de Educação de São Paulo (Lei nº 10.125/68) cujo artigo 9º estabelece: "O conjunto de normas que disciplinam, em seus vários aspectos, o processo educativo em São Paulo constitui o sistema estadual de educação", e cujo artigo 10 prevê que "a rede de escolas estaduais, municipais e particulares existentes no território de São Paulo vincula-se ao sistema estadual de educação, ressalvadas as exceções que as diretrizes e bases da educação nacional, fixadas por lei, reservarem à competência federal". (grifos nossos)

A partir do exame dos dispositivos acima referidos, a Indicação conclui que a expressão "sistema de ensino" sempre foi utilizada para designar "um conjunto de normas e não a rede de escolas e nem a ambas as coisas englobadamente".

A seguir, a Indicação passa a demonstrar que em São Paulo "há uma desarticulação (ou não coesão) entre as normas que regem as escolas superiores privadas e o restante do "sistema estadual de ensino, isto é, este não abrange aquelas como manda a Lei". Não há, contudo referência específica à lei ou leis que estariam sendo transgredidas.

A seguir, a Indicação traça as perniciosas consequências dessa desarticulação e admite, apenas implicitamente, a existência de suporte legal para que se reconheça que os estabelecimentos de ensino de todos os níveis, mantidos pelos poderes públicos estadual e municipal, bem como pela iniciativa privada, sediados no território do Estado, filiam-se ao sistema estadual de ensino. Reconhece, porém, que "sempre será possível arregimentar pareceres alheios aos legítimos interesses da autonomia da educação nos Estados que têm condições para exercê-la". Observa, contudo, que esses pareceres devem ser

REITORIA

confrontados com outros, como por exemplo o estudo de Anísio Teixeira, de 1963, "no qual já se defendia explicitamente a autonomia do sistema de ensino de São Paulo".

Finalmente, a Indicação saúda a orientação estabelecida pelo Decreto Federal nº 359, de 9 de dezembro de 1991, por consagrar o entendimento de que "em casos como o do Estado de São Paulo, fica transferida para o Conselho Estadual de Educação a competência que, em outros Estados, ainda está reservada ao Conselho Federal de Educação". Após reproduzir, em abono de sua tese, o artigo 47 da Lei 5540, o artigo 3º e seu parágrafo único do Decreto 359/91 e o artigo 15 da Lei 4024/61, conclui a Indicação CEE 02/91 que, com o novo Decreto Federal, "a transferência de atribuições, já estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases, "é novamente reafirmada", razão pela qual "não há mais por que alongar discussões e nem que enlear-se em filigranas jurídicas".

Apreciação

I - Conceituação de Sistema de Ensino

Inicialmente, e quanto à conceituação de sistema de ensino, o entendimento do Conselho Estadual identifica-se com a posição dos especialistas no assunto, no que se refere à admissão de que tal conceito envolve basicamente o conjunto de normas a que se encontram subordinadas as instituições educacionais a ele integradas. Nesse sentido, evidentemente, é impróprio o uso da expressão para designar uma rede de instituições, de qualquer natureza, na medida em que a mesma há de estar necessariamente sujeita às normas de um dos sistemas de ensino previstos na Constituição e, conseqüentemente, a ele há de estar integrada.

Contudo, como observa a Indicação, a expressão ainda é usada de forma ambígua em nossa legislação. A título de exemplo, registre-se a impropriedade de seu uso nos artigos 252 e 253 da Constituição do Estado de São Paulo, ao referir-se ao "sistema de ensino superior do Estado de São Paulo", para designar a rede de estabelecimentos de ensino superior mantida pelo poder público estadual.

Entendo, entretanto, que os sistemas de ensino referidos na Constituição Federal de 1988, não obstante possuam

REITORIA

todos a característica essencial comum ressaltada pelo CEE, qual seja, a existência de normas próprias aplicáveis aos diferentes níveis e modalidades de ensino, divergem quanto à abrangência, isto é, quanto às instituições de ensino a eles jurisdicionadas. E tal abrangência não se encontra definida na Constituição, mas nas leis que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional. Admite-o o CEE ao reconhecer, com fundamento em dispositivos das Leis 4024/61 e 5540/68 que, quanto a esse aspecto, os sistemas estaduais de ensino, contemplados no artigo 15 da lei 4024/61, diferem dos demais sistemas estaduais. A propósito, cumpre ainda observar que a Constituição Federal de 1988 prevê expressamente a existência de sistemas municipais de ensino, cuja área geográfica de atuação se superpõe à dos sistemas estaduais. Em tais condições, como caracterizá-los, e aos sistemas estaduais, sem definir-lhes a abrangência?

Entendo, portanto, que um determinado sistema de ensino caracteriza-se não apenas pelo conjunto de normas próprias aplicáveis aos diferentes níveis e modalidades de ensino, mas também por sua abrangência, consideradas as instituições de ensino a ele jurisdicionadas, conforme diretrizes estabelecidas na lei federal própria.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, a fixação de diretrizes e bases da educação nacional é matéria de competência exclusiva da União. Atualmente, não tendo sido ainda editada uma nova Lei de Diretrizes e Bases, permanecem em vigor as normas diretivo-basilares anteriormente estabelecidas que não conflitem com o disposto na Constituição Federal vigente. A caracterização dos sistemas de ensino, quanto à respectiva abrangência, deve ser analisada, portanto, com fundamento nos parâmetros estabelecidos pelas Leis 4024/61 e 5540/68, contidos nos dispositivos transcritos a seguir:

Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961

"Artigo 9º - Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:

- a) decidir sobre o funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares;
- b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação de seus Estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de,

REITORIA

no mínimo, dois anos;

.

.

.

§1º

.

.

.

§2º - A autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior caberão aos conselhos estaduais de educação, na forma da lei estadual respectiva".

"Artigo 14 - É da competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior".

"Artigo 15 - Aos Estados que, durante cinco anos, mantiverem universidade própria, com funcionamento regular, serão conferidas atribuições a que se refere a letra b, do artigo 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por ele mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados".

Lei 5540, de 28 de dezembro de 1968

Artigo 47 - A autorização para funcionamento e reconhecimento de Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo Federal, após parecer favorável do Conselho de Educação competente.

Parágrafo único - A competência a que se refere este artigo, inclui o disposto nas alíneas a e b e parágrafo 2º do artigo 9º e nos artigos 14 e 15 da Lei 4024, de 20/12/61.

A mesma Lei 5540/68 confere expressamente ao Conselho Federal de Educação a competência para interpretar, na jurisdição administrativa, as leis de diretrizes e bases da educação nacional, conforme o disposto no artigo 46:

"Artigo 46 - O Conselho Federal de Educação interpretará, na jurisdição administrativa, as disposições das leis que fixam diretrizes e bases da educação nacional, ressalvada a competência dos sistemas estaduais de ensino definida na Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961".

No exercício dessa competência, o Conselho Fede-



REITORIA

ral de Educação sempre entendeu que, para os efeitos do disposto no artigo 15 da Lei 4024/61, seriam considerados os estabelecimentos estaduais de ensino superior e os mantidos pelo poder público municipal, em cada Estado.

Com base na letra das leis de diretrizes e bases e nesse entendimento do Conselho Federal, conclui-se que, nos Estados que se enquadram nas condições previstas no artigo 15 da Lei 4024/61, os respectivos Conselhos Estaduais têm competência para:

- autorizar o funcionamento e fiscalizar os estabelecimentos isolados estaduais e municipais de ensino superior (competência comum a todos os sistemas estaduais - artigo 2º, §2º-4024/61; artigo 17, Decreto 464/69.
- autorizar o funcionamento de Universidades Estaduais e Municipais (artigo 47 da Lei 5540/68 combinado com o artigo 15 da Lei 4024/61).
- reconhecer universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior estaduais e municipais (artigo 15 da Lei 4024/61 e artigo 47 da Lei 5540/68).

Cumprе observar entretanto, que, não obstante a clareza do texto legal, os artigos 15 da Lei 4024/61 e 47 da Lei 5540/68 vinham sendo interpretados restritivamente pelo CFE quanto à competência dos sistemas estaduais do artigo 15 para proceder ao reconhecimento dos estabelecimentos de ensino superior estaduais e municipais a eles jurisdicionados. Num difícil e, ao meu ver, mal sucedido exercício de interpretação, argumentava-se que, no regime da Lei 4024/61 a criação de Universidades se fazia pela reunião de estabelecimentos isolados pré-existentes, razão pela qual o reconhecimento referido na letra b, do artigo 9º, correspondia, de fato, à criação da Universidade e que, portanto, a atribuição conferida pelo artigo 15 aos Conselhos Estaduais teria sido a de autorizar a criação de Universidades Estaduais e Municipais e não a de decidir quanto a seu reconhecimento. Tal entendimento, evidentemente, restringia, igualmente, o alcance do disposto no parágrafo único do artigo 47 da Lei 5540/68.

O Decreto nº 359, de 9 de dezembro de 1991, que regulamentou o artigo 47 da Lei 5540, reinterpretou o referido

REITORIA

artigo e reconheceu expressamente aos Conselhos Estaduais referidos no artigo 15, da Lei 4024/61 competência, não apenas para criar Universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior estaduais e municipais, mas também para proceder ao respectivo reconhecimento.

Nesse sentido dispõe o artigo 1º:

Artigo 1º - A criação de universidade, de estabelecimentos isolados de ensino superior, de novos cursos nesses estabelecimentos, ou ainda de novas habilitações em cursos já autorizados, será autorizada pelo Presidente da República, à vista de parecer favorável do Conselho Estadual de Educação competente.

.

.

.

Artigo 3º - Compete ao Conselho Federal de Educação, nos termos do artigo 9º , alínea "b", da Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, o reconhecimento das universidades e dos cursos por elas criados, após a autorização de seu funcionamento, bem como o dos estabelecimentos isolados de ensino superior.

Parágrafo único - A competência será transferida aos Estados, nos casos previstos no artigo 15 da Lei 4024, de 1961.

Tendo em vista que um decreto do poder executivo não pode alterar dispositivos de lei, nem delegar competências que as leis de diretrizes e bases conferem expressamente ao Conselho Federal de Educação e considerando, ainda, que o Decreto nº 359/91 destina-se precipuamente a regulamentar o artigo 47 da Lei 5540/68, sem alterar o entendimento do disposto no artigo 15 da Lei 4024/61, é forçoso concluir-se que o Decreto não altera a situação de subordinação dos estabelecimentos particulares de ensino superior ao sistema federal de ensino. Em tais condições, a novidade que se contém no decreto é simplesmente a declaração da competência dos sistemas estaduais do artigo 15 (de resto claramente expressa no texto das leis 4024/61 e 5540/68) de proceder ao reconhecimento das Universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior estaduais e municipais.

Por razões análogas, também não é possível usar a referência do artigo 239 da Constituição do Estado de São Paulo às escolas particulares, como fundamento para a conclusão de que

os estabelecimentos particulares de ensino superior estarão sujeitos às normas do sistema estadual, mesmo porque não pode a Constituição Estadual contrariar dispositivos das Leis de Diretrizes e Bases. Tal referência há de ser entendida portanto, como extensiva às escolas particulares que a LDB houver situado sob a jurisdição do sistema, ou seja, no regime atualmente em vigor, os estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus.

Divirjo da posição assumida pelo CEE de São Paulo exclusivamente por razões de ordem formal e legal, já que no mérito defendo, de longa data, a subordinação dos estabelecimentos particulares de ensino superior, sediados no Estado, ao sistema estadual de ensino. Assim, minha preocupação com os aspectos legais da questão, não se deve a um eventual gosto por "filigranas jurídicas", mas à convicção, fundada na experiência, de que a busca de soluções viáveis para o assunto que nos preocupa é condição fundamental para a consecução daquele objetivo comum.

Nesse sentido, já em 1980, os Conselhos de Educação de São Paulo e do Rio de Janeiro, em reunião conjunta, indicavam ao Conselho Federal de Educação a necessidade da adoção de providências concretas que possibilitassem o alargamento das competências dos Conselhos Estaduais do artigo 15, da Lei 4024/61, para que pudessem assumir plena responsabilidade sobre todo o ensino superior nos respectivos Estados. A representação que então subscrevi, na condição de Presidente do CEE, juntamente com o Presidente do Conselho de Educação do Rio de Janeiro, apoiava-se nos mesmos argumentos de mérito ora invocados pelo CEE de São Paulo. Referindo-se à existência, nos respectivos Estados, de estabelecimentos particulares de ensino superior, filiados ao sistema federal, em número significativamente maior ao daqueles mantidos pelos poderes públicos estadual e municipal, reivindicavam os dois Conselhos a eliminação da dualidade de jurisdição, observando: "Somente assim, havendo um único critério, uma só orientação, o mesmo padrão de exigências, poderemos planejar efetivamente o desenvolvimento do ensino superior em nossas regiões. O que se pretende, portanto, e nem seria necessário argumentar, é que, assumindo plena responsabilidade quanto ao ensino superior, ter condições para, com o

maior empenho, elevar o nível do ensino".

O Parecer CFE nº 612/90 (em anexo), que analisou a representação dos dois Conselhos Estaduais, embora aparentemente favorável, no mérito, à proposta dos referidos Conselhos, concluiu pela inexistência de amparo legal para o atendimento da solicitação. Quanto a uma possível delegação de competências do CFE para os Conselhos Estaduais, entendeu, com base em princípios do direito administrativo, que a mesma somente poderia processar-se mediante lei que a autorizasse.

O recurso a essa delegação de competências, na vigência da atual legislação, ou a redefinição das atribuições dos Conselhos Estaduais de Educação, na nova Lei de Diretrizes e Bases, são, portanto, no meu entender, os caminhos possíveis para a solução do problema da dualidade de jurisdição que vem dificultando o aprimoramento do ensino superior em nosso Estado.

São Paulo, 22 de setembro de 1992

MARIA DE LOURDES MARIOTTO HAIDAR

Tendo em vista a natureza da matéria, solicito manifestação da Assessora-Jurídica Chefe, desta Universidade, Dra. Sandra Julien Miranda.

São Paulo, 22 de setembro de 1992.

PAULO MILTON BARBOSA LANDIM
Reitor

1

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
REITORIA

As colocações da Professora Maria de Lourdes Mariotto Haidar, acerca da Indicação CEE 2/92, parecem-nos absolutamente procedentes, em especial do ponto de vista legal.

Permito-me, de qualquer maneira, acrescentar as seguintes observações, por entender que as mesmas não somente confirmam, como também complementam as anteriores:

1B) Embora não tenham afirmado expressa e categoricamente, em qualquer momento, ao longo de sua exposição, que entendem que o sistema estadual de ensino de nosso Estado deve abranger também as escolas particulares, os autores da Indicação CEE 2/92 deixam fora de dúvida ser esta a sua intenção. Portanto, foi necessário analisar detalhadamente a partir de que esforço interpretativo os autores chegaram a tal conclusão, para avaliar, até onde fosse possível, qual a viabilidade de que essa tese viesse a ser compreendida e aceita pelo Conselho Federal de Educação, atual detentor do poder de organizar as escolas particulares e sobre elas legislar, sob pena de expor o Governo do Estado à constrangedora situação de comunicar ao CFE sua pretensão e de simplesmente vê-la facilmente rebatida e não acatada, o que tornaria vã a tentativa do Estado de São Paulo, por mais legítima que possa parecer, quanto ao mérito;

2B) A argumentação dos autores da Indicação está basicamente calcada no artigo 239 da Constituição Estadual. Contudo, ao meu ver, tal dispositivo não pode ser aplicado de forma isolada, sem tomar em conta principalmente o fato de que as leis diretivo-basilares continuaram em vigor em tudo quanto não contrariassem a Constituição Federal. Portanto, a única forma de interpretar e aplicar o artigo 239 da Constituição Estadual, mormente quando se refere às escolas particulares, é em absoluta consonância com a Constituição Federal, que confere à União competência exclusiva para legislar sobre diretrizes e bases da educação, legislação essa que estabelece, de forma inequívoca, um limite para a competência dos Conselhos Estaduais, que consiste em autorizar o funcionamento e fiscalizar estabelecimentos isolados estaduais e municipais de ensino superior, e autorizar o funcionamento de Universidades estaduais e municipais, desde que preenchidos os requisitos do artigo 15 da Lei nº 4024/61. Ao Conselho Federal de Educação continuam atribuídas, pelas leis

diretivo-basilar em vigor, essas mesmas competências em relação aos estabelecimentos isolados de ensino superior federais e aos particulares. E como essa é matéria de diretrizes e bases de educação nacional, que a própria Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar (artigo 22, inciso XXIV), resulta no mínimo temerário tentar interpretar o artigo 239 da Constituição Estadual em desacordo com essa legislação. Concluo, assim, que a única forma viável de interpretar a expressão final desse último dispositivo, ("bem como para as particulares"), é tomando-a como referência exclusiva às escolas de 1º e 2º Grau, únicas escolas particulares que as leis de diretrizes e bases situaram sob o sistema estadual de ensino. Ir além disso significaria entrar na esfera de competência da União, sem a expressa permissão desta, permissão essa que, de resto, somente se daria mediante prévia delegação de competência;

3ª) Ressalte-se, por oportuno, que o próprio Código de Educação (Lei nº 10.125/68), utilizado pelos autores da Indicação CEE 2/92 como mais um argumento em reforço à sua tese, ao final do artigo 9º, que tenta definir o que seria o sistema estadual de educação de São Paulo, ressalva as exceções que as diretrizes e bases da educação nacional, fixadas por lei, reservarem à competência federal. Sempre houve, portanto, o cuidado de respeitar e não invadir a esfera de competência da União, por parte do legislador paulista. E a prova mais concreta que se tem de que a União tem muita consciência do quão privativa é essa sua competência em matéria diretivo-basilar, está no parecer da professora Esther de Figueiredo Ferraz nº 612/80-CFE, ao analisar pretensão idêntica à que ora se comenta, então de dois Conselhos Estaduais de Educação-São Paulo e Rio, onde conclui pela delegação como única saída para a pretensão dos dois Estados de incluir as escolas superiores particulares em suas respectivas jurisdições. E hoje as coisas não mudaram, pelo menos do ponto de vista legal: legislar sobre matéria diretivo-basilar na educação continua sendo competência privativa da União, também pela atual Constituição Federal. E como a matéria que se trata é diretivo-basilar, o Estado de São Paulo nela não pode inovar, por meio de sua própria Constituição, ao arrepio da Lei Maior;

4ª) Por último, e ainda do ponto de vista estritamente jurídico, considero importante realçar que os autores da Indicação CEE 2/92, em todo o discorrer de sua argumentação, partem sempre do pressuposto da existência de lei que autorizaria a inclusão das escolas superiores particulares no sistema estadual de ensino, chegando, inclusive, a se utilizar de expressões como "como manda a lei" (vide segundo parágrafo do item 3), mas tudo sempre

implicitamente, isto é, a referida lei não chegou a ser mencionada em qualquer momento. E como também não pude identificar qualquer lei que realmente permitisse tal afirmativa, chego à conclusão de que se trata de perigosa ilação, não pelo conteúdo, evidentemente, mas pelo fato de implicar em verdadeira invasão de competência, sobre a qual, inclusive, já se pronunciou o próprio Conselho Federal de Educação, no parecer supra citado.

São Paulo, 23 de setembro de 1992

SANDRA JULIEN MIRANDA
Assessor Jurídico Chefe
UNESP

CFE: descentralizar ou não?

04/03/1995 ST p. 2

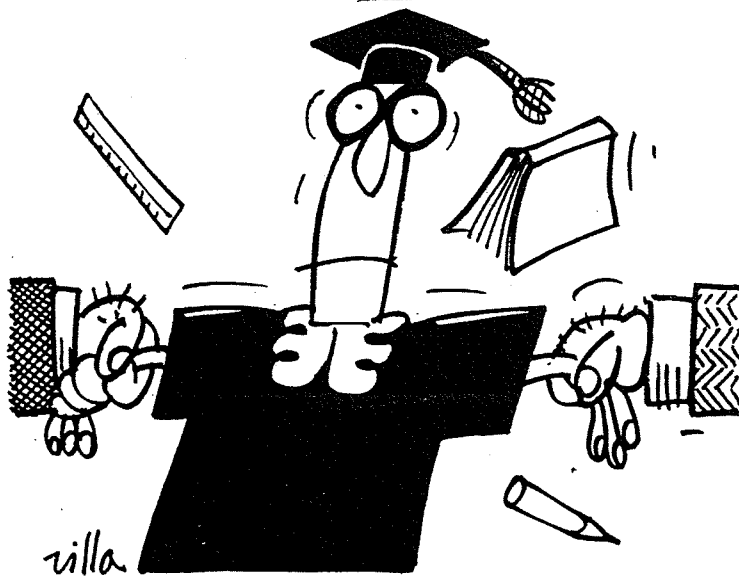
JOSÉ MÁRIO PIRES AZANHA

Em um de seus últimos atos à frente do Ministério da Educação, o ministro Murílio Hingel baixou portaria delegando aos Conselhos Estaduais de Educação competência para emitir pareceres conclusivos sobre pedidos de autorização de novos cursos superiores e universidades, encaminhados por entidades particulares. Na verdade, a portaria não terá efeitos imediatos porque o exercício da competência delegada dependerá da observância de critérios a serem oportunamente fixados pelo novo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A portaria é importante porque explicita a orientação, lúcida e corajosa, do governo federal ao dissolver, por meio de medida provisória, de outubro passado, o Conselho Federal de Educação (CFE). Como todos sabem, este órgão, nos últimos anos, agiu com relação a essa relevante questão da expansão do ensino superior privado sem levar em conta os superiores interesses da educação brasileira.

Sem tentar deslindar um assunto que, segundo muitas versões, tem contornos escabrosos, convém lembrar que, para suas decisões sobre autorização de novos cursos e universidades, o extinto CFE não consultava nenhum órgão ou autoridade pública dos Estados nos quais se instalariam as novas unidades escolares.

Não há como, de boa-fé, ad-



NAS DUAS ÚLTIMAS REEDIÇÕES DA MP QUE DISSOLVEU O CFE, DESAPARECEU A POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA AOS CONSELHOS ESTADUAIS.

mitir que essa prática fosse inocente. Não consultar os Estados sobre a necessidade social e a viabilidade acadêmica de novos cursos, nos seus territórios, é um procedimento a que falta a racionalidade do senso comum. Talvez não lhe faltassem outras racionalidades que convinha ocultar. Como fruto dessa desatinada política, o extinto CFE autorizou, em poucos anos, cerca de 20 novas universidades somente no Estado de São Paulo.

Foi para pôr fim a esse despau-tério sócio-educacional que o ex-ministro Murílio Hingel dissolveu o Conselho Federal e delegou aos Conselhos Estaduais a competência de emissão de pareceres conclusivos sobre a autorização de novos cursos e universidades particulares, nos respectivos Estados.

Seria ingênuo imaginar que essa reordenação legal do assunto seja suficiente para solução dos complexos problemas

da expansão desordenada do ensino superior privado no País. As soluções virão de adequadas e consistentes políticas públicas abrangentes da totalidade do ensino superior público e privado.

Nesse quadro, o que se espera do novo governo é que tenha a sensatez da cautela, porque muitos foram os interesses contrariados pelo desmonte institucional de práticas consolidadas mas atentatórias à qualidade do ensino superior no País. Essa sensatez requer ouvidos moucos a arengas desavisadas que, no fundo, defendem a perigosa e extravagante tese de que a descentralização favorece a corrupção. Esta observação foi feita no temor de que a arrogância opiniática, sempre presente nos arredores do poder, pudesse influir em decisões prementes. Infelizmente, parece que o temor se justificava. Nas duas últimas reedições da MP que dissolveu o CFE, desapareceu a possibilidade de delegação de competência aos Conselhos Estaduais. Despojada da vocação descentralizadora, a MP tornou-se apenas um ato de cassação de mandatos.

O AUTOR

José Mário Pires Azanha é ex-presidente do Conselho Estadual de Educação

