

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
PRAÇA DA REPÚBLICA, 53 - FONE: 255.20.44 - CEP: 01045-903
FAX Nº 231-1518

PROCESSO CEE Nº: 543/91
INTERESSADO : Conselho Estadual de Educação
ASSUNTO : Sobre a organização do Sistema Estadual de Ensino
RELATORES : Conselheiros Benedito Olegário R.N. de Sá, Celso de Rui Beisiegel, Elimara Lúcia de O. Bonini Corauci, João Gualberto de Carvalho Meneses, Jorge Nagle, José Mário Pires Aza nhar Luiz Roberto da Silveira Castro e Newton César Balzan

INDICAÇÃO CEE Nº 02/92 CONSELHO PLENO APROVADA EM 1º/04/92

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 ilusã, contudo, imaginar que exista, uma definição essencial de sistema capaz de abranger a extensa gama de significados da expr essao em toda essa variedade de aplicações. Mas, não obstante a inexistência de uma tal definição, Von Bertalanfly 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

Do mesmo modo que em outras áreas, também no (ensino a expressão "sistema" tem uma significação carregada de ambiguidade. 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 o 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.

1.Essa ambiguidade 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 1º do artigo 211 dizem:

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

"Parágrafo 1º - A União organizará e financiará o sistema federal, de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos 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 o 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.

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 nº 10.125, de 04/06/68, que, de maneira inteiramente explícita, estabeleceu o seguinte:

"Artigo 9º - O conjunto de normas que disciplinam, em seus vários aspectos, o processo educatico desenvolvido em São Paulo, constitui o sistema estadual de educação.

"Artigo 10º - 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 a 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 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 qual quer 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 tem 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 1º e 2º graus, tem sido catastróficas.

Mas na o é somente o listado 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 o 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 fucionamento.

"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 consequências dessa situação é a de que a grande maioria do magistério das escolas públicas de 1º e 2º 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 livra-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 1º e 2º, graus e, de outro, a rede pública de escolas dos mesmos níveis absorve, sem defesas, profissionais improvisados por um ensino superior também improvisado.

As consequências dessa, situação são claramente visíveis e se resumem no seguinte: a deterioração do (Ensino público de 1º e 2º graus é, em grande parte, resultado da atuação desenvolta 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 1º e 2º 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 assuma 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 ideia de uma República Federativa, é sempre possível arregimentar pareceres alheios aos legítimos interesses da autonomia da educação em Estados que tem 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 nº 359, de 09 de dezembro de 1991, tornou a regulamentar o art. 47 da Lei nº 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 2º, art. 9º, e nos arts. 14 e 15 da Lei nº 4.024, de 20/12/1961."

Esse artigo da Lei nº 5.540, que já tivera uma outra regulamentação, foi agora retomado pelo já citado Decreto Federal nº 359, de 9 de dezembro de 1991. Essa retomada firmou, um entendimento claro sobre o assunto, reconhecendo no seu art. 3º 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. 3º - Compete ao Conselho Federal de Educação, nos termos do art. 9º alínea "b" da Lei nº 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 previstos no art. 15 da Lei nº 4.024, de 1961".

Ora, o caso do Estado de São Paulo é exatamente um dos "casos previstos no art. 15 da Lei nº 4.024y 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 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados".

"Art. 9º 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;"

Adorar com o novo Decreto Federal, essa tranferência de atribuições e novamente reafirmada. Não há mais por que alongar discussões 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 2º, inciso I, da Lei nº 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.

São Paulo, 1º de abril de 1992.

a) 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 Azranha, Luiz Roberto da Silveira Castro e Newton César Balzan

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 Corauci, 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**

DELIBERAÇÃO DE PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade/ a presente Indicação.

Sala "Carlos Pasquale", em 10 de abril de 1992.

**a) Cons. João Gualberto de Carvalho Meneses
Presidente**