

INDICAÇÃO CME Nº 01/01

Autorização de funcionamento e supervisão de instituições privadas de educação infantil no sistema municipal de ensino

Relatores: Conselheiros António Augusto Parada e Nacim Walter Chieco

I. RELATÓRIO

1. Duas questões têm sido recorrentes na aplicação das atuais leis e normas educacionais no que se refere às competências e procedimentos para autorizar o funcionamento e supervisionar instituições privadas de educação infantil.

Primeira, a que órgãos, dentro do sistema municipal de ensino, caberiam as atribuições e responsabilidades de autorizar e de supervisionar os estabelecimentos de ensino?

Segunda, como fica a situação de estabelecimentos privados que mantenham, além da educação infantil, que está na esfera do sistema municipal, outras etapas da educação básica, que se encontram no âmbito do sistema estadual de ensino?

2. Para elucidar tais questões, é importante, antes de mais nada, rever disposições constitucionais pertinentes ao tema. Destacam-se, nesse sentido, um princípio e uma prescrição. O princípio da autonomia dos entes federativos, sustentáculo da organização político-administrativa do estado brasileiro, está expresso no artigo 18 da Constituição Federal:

*“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” (g.n.)*

Mantida a integridade nacional, os Municípios são, indubitavelmente, entes federativos autônomos.

No exercício dessa autonomia, entretanto, seja para preservar a federação republicana, seja para suprir eventuais carências e dificuldades dos entes federativos, há necessidade de amplas e diversificadas relações de colaboração. Nesse sentido, em matéria de educação, o artigo 211 prescreve:

*“ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão **em regime de colaboração** seus sistemas de ensino.” (g.n.)*

Dando conseqüência aos preceitos constitucionais, a Lei Federal nº 9.394 (LDB), de 20 de dezembro de 1996, no Título IV - Da Organização da Educação Nacional, define as incumbências educacionais da União (artigo 9º), dos Estados (artigo 10) e dos Municípios (artigo 11) e a composição dos sistemas federal (artigo 16),

dos Estados e do Distrito Federal (artigo 17) e municipais de ensino (artigo 18). Esse ordenamento resolveu uma série de dúvidas e controvérsias a respeito das responsabilidades e dos limites de atuação dos entes federativos e respectivos sistemas de ensino.

Entre as incumbências dos Municípios, cumpre ressaltar a contida no inciso IV, bem como a ressalva do parágrafo único do citado artigo 11:

“Os Municípios incumbir-se-ão de :

...

“IV- autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

...

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

Obviamente, esses dispositivos devem ser compreendidos e aplicados juntamente com o que dispõe o artigo 18:

“ Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.”

3. A propósito da primeira questão, cumpre esclarecer que, em São Paulo (Estado e Municípios), de longa data, não se adota, por desnecessário e burocratizante, o instituto do credenciamento na educação básica. Não há razão para se restabelecer esse procedimento.

Quanto à autorização de funcionamento de estabelecimento de ensino, é da tradição educacional brasileira que se trata de uma atribuição originária dos colegiados de educação, quando existentes. Tem sido praticada, também, em determinadas condições, a delegação total ou parcial dessa atribuição ao órgão executivo do sistema de ensino.

De fato, o ato de autorizar é reconhecidamente marcante e forte em toda a administração pública. Sem dúvida, deve ser exercido tanto por órgãos normativos quanto executivos, dependendo da natureza e da finalidade do ato. Segundo o dicionário Aurélio, autorizar significa: “dar, conceder autorização, permissão, licença para; consentir expressamente em; permitir”.

É plenamente justificada a competência de autorizar o funcionamento de escolas e cursos, exercida pelos conselhos de educação, uma vez que os mesmos também devem ser responsáveis pela formulação de políticas e diretrizes educacionais. E constitui momento crucial, por exemplo, de aplicação de política de expansão de rede de ensino, a autorização de funcionamento de estabelecimentos escolares, bem como de atos correlatos, tais como: aprovar regimento e plano de curso e eventuais alterações; autorizar mudança de nome ou endereço; promover sindicância, correição ou processo administrativo; suspender ou cassar autorização de funcionamento.

A supervisão, por seu turno, constitui atividade contínua, típica da área executiva do sistema de ensino. Nesse sentido, pode ser considerada função originária dos órgãos responsáveis diretamente pela administração e execução do ensino. Independe de delegação ou ato equivalente.

Antes de abordar a segunda questão, cabe salientar que a lei não prevê, expressamente, nem o bom senso recomenda, que autorização e supervisão sejam praticadas por sistemas distintos para a mesma etapa de ensino.

A segunda questão trata, na verdade, dos limites entre os sistemas de ensino definidos na lei. Nada está dito na LDB, e não estamos autorizados a interpretar de forma diferente, que permita ou transfira automaticamente a educação infantil privada do sistema municipal para o estadual, quando oferecida em local comum com outra etapa da educação básica. Essa migração pode ser defendida pelas próprias instituições de ensino, mas não encontra qualquer sustentação legal. Aliás, em geral, o que se observa é a busca de vinculação ao sistema que ofereça maiores facilidades e conveniências, que podem, inclusive, ser diferentes para a autorização e para a supervisão. Não se justifica essa transposição com o objetivo de assegurar unidade de orientação e de ensino. Essa é a motivação básica do mantenedor. É preciso lembrar, porém, o interesse público - compreendendo alunos, famílias, comunidade e Administração - e, sobretudo, o princípio legal da autonomia dos sistemas. A extensão ou alargamento unilateral de tais competências configuram protuberâncias ilegais dos sistemas de ensino. Além disso, apenas para argumentar, esse tipo de deformidade poderia ser perpetrado em qualquer sentido, ou seja, do sistema estadual em relação ao municipal ou vice-versa. Seria o caos. Nem há por que alegar-se uma hierarquia entre etapas e níveis de ensino. Definitivamente, não há motivo para descumprir o que consta na lei quanto à clara delimitação dos sistemas de ensino.

Esse entendimento, entretanto, não deve induzir ao equívoco de que os sistemas de ensino são absolutamente incomunicáveis e estanques. A lei pode ser considerada muito sábia a esse respeito ao prever o regime de colaboração entre

os sistemas. Tal regime constitui, de fato, um rico manancial, ainda não devidamente explorado, de possibilidades de entendimento e cooperação entre os sistemas de ensino, compreendendo órgãos normativos e executivos. Assim, por exemplo, em função da realidade de cada Município, dentro do Estado, diferentes combinações de colaboração, total ou parcial, poderão ser adotadas no que se refere, especificamente, às funções de autorizar e de supervisionar estabelecimentos privados de educação infantil, na situação mencionada de instituições que desenvolvam no mesmo local outras etapas de ensino. Quanto à forma de se concretizar e formalizar esse tipo de colaboração, também as opções são inúmeras, desde uma simples troca de correspondência até a assinatura de um acordo interadministrativo. O que importa é que a colaboração seja previamente negociada e compreendida em todas as suas implicações imediatas e futuras.

Tais considerações não se aplicam, evidentemente, aos Municípios que, explícita ou tacitamente, optaram por se integrar ao sistema estadual de ensino, nos termos do parágrafo único do artigo 11 da LDB.

4. À vista do exposto, com referência ao Município de São Paulo, entendemos que a posição adotada pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo, pela Indicação CEE nº 4/99 e Parecer CEE nº 456/99, está em desacordo com a lei, não levando em conta o regime de colaboração legalmente previsto e o princípio de autonomia do sistema municipal de ensino, ao declarar que:

“Parece-nos de todo inconveniente ensejar solução que implique desnecessária multiplicidade de jurisdição que ocorreria quando uma entidade privada mantivesse educação infantil, ensino fundamental e médio e tivesse que pertencer simultaneamente ao sistema municipal e ao sistema estadual de ensino”.

Essa afirmativa, conquanto cautelosa, não se aplica ao sistema municipal de ensino da cidade de São Paulo, que se declarou autônomo e disso tomou conhecimento o Conselho Estadual de Educação, conforme Parecer CEE nº. 612, de 17/12/97. A propósito, para esse conhecimento, o CEE fixou condições mínimas na Deliberação CEE nº. 11/97. Embora não previstas na LDB, tais condições podem ser consideradas operacionalmente úteis e necessárias, sobretudo na fase de implementação dos novos dispositivos legais sobre sistemas municipais de ensino. Tem agido corretamente o CEE ao articular, promover, conhecer e dar publicidade oficial dos sistemas municipais de ensino instituídos de forma autônoma, prevendo, genericamente, diferentes níveis e estratégias de colaboração entre cada Município e o Poder Público estadual. Conhecimento e não aprovação, uma vez que o princípio de autonomia não permite que se estabeleça uma relação de subordinação entre os sistemas.

II. CONCLUSÃO

Apresentamos ao Conselho Pleno a presente Indicação com sugestão de encaminhamento ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo para conhecimento e manifestação.

São Paulo, 08 de março de 2001

Antônio Augusto Parada

Nacim Walter Chieco

Relatores

III. DECISÃO DA COMISSÃO DE NORMAS, PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

A Comissão de Normas, Planejamento e Avaliação Educacional adota, como sua Indicação, o voto dos Relatores.

Presentes os Conselheiros : Nacim Walter Chieco, Arnold Fioravante e José Augusto Dias.

Sala da Comissão de Normas, Planejamento e Avaliação Educacional, em 08/03/2001.

Arnold Fioravante

Conselheiro Presidente da CNPAE

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, aprova por unanimidade, a presente Indicação.

Sala do Plenário, em 5 de outubro de 2001.

JOSÉ AUGUSTO DIAS

Conselheiro no exercício da Presidência

Publicada no DOM de 23/04/2002 - páginas 10 e 11