

PARECER Nº 627/02  
APROVADO EM 01.8.02

Credenciamento e reconhecimento de instituições escolares, autorização para funcionamento e reconhecimento de cursos de educação básica e educação profissional.

## **I. Histórico**

A experiência acumulada pelo Conselho, assim como os novos princípios estabelecidos para a educação e o ensino, pela Constituição Federal de 88 e pela Constituição Estadual de 89, impõem a atualização da Resolução CEE nº 306/83.

Por esses motivos, houve por bem a Presidência do Conselho Estadual de Educação designar comissão para realizar essa tarefa.

Na elaboração do projeto-de-resolução que, afinal, é apresentada, curvamo-nos aos seguintes imperativos constitucionais e legais:

### **1. da Constituição Federal de 88:**

- a) a organização da educação escolar em regime de colaboração entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 211, caput);
- b) a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º);
- c) a garantia do padrão de qualidade (art. 206, VII);
- d) a obrigatoriedade do ensino fundamental em qualquer idade, a partir dos sete anos;
- e) a classificação das escolas privadas em comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares (art. 231 da CF e art. 20 da LDB).

### **2. da Constituição Estadual de 89:**

- a) a circunstância de o Estado só poder instituir ou manter fundação com a natureza de pessoa jurídica de direito público (art. 14, § 5º);
- b) a descentralização do ensino, por cooperação, com atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (art. 197);
- c) a expansão e manutenção da rede de estabelecimentos oficiais de ensino, com a dotação de infra-estrutura física e equipamentos adequados (art. 198, VIII);
- d) a proibição de o Estado auxiliar, com recursos financeiros e humanos, o município que deixe de comprovar a regular aplicação, no ano imediatamente anterior, do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 205);
- e) as competências do Conselho Estadual de Educação (art. 206);
- f) a desconcentração das atribuições do Conselho Estadual de Educação por meio de órgãos de âmbito municipal (art. 206, IV).

### **3. da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**

- a) a disciplina da educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias (§ 1º do art. 1º);
- b) a incumbência que tem o Estado de "elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios" (inciso III do art. 10);
- c) a previsibilidade de os "municípios optarem por se integrar ao sistema estadual de ensino" ou de compor com o Estado um sistema único de educação básica (Parágrafo único do art. 11);
- d) o Decreto Federal nº 2.208, de 17 de abril de 1997, e outras normas pertinentes.

## **II. Mérito**

### **1. Preliminares**

1.1. As instituições privadas de ensino são classificadas em categorias administrativas, nos termos em que o faz a Constituição Estadual, com as definições que lhes dá a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96)

1.2. Explicita-se o conceito de ensino regular, em consonância com a nova destinação dada ao ensino fundamental pela Constituição de 88, o qual passa a ser obrigatório em qualquer idade, a partir dos sete anos.

Esse conceito contrapõe-se ao de ensino livre.

1.3. Nessas condições, constitui ensino regular o praticado na educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e nas suas diversas modalidades, bem como a integração com a educação profissional.

A contraposição ensino regular versus ensino supletivo, consagrada na Lei nº 5.692/71, contribuiu, sem dúvida, para acentuar o preconceito de que padece este último. Agora, porém, é reposto no seu devido lugar como um ensino também "regular", apenas adequado à faixa etária e às demais características peculiares da sua clientela, em cada caso específico, como, aliás, se impõe a qualquer grau e modalidade de ensino e de educação.

1.4. Por outro lado, usou-se o termo "ensino" para o fundamental e médio; e o termo "educação", para o nível "infantil", para as modalidades "Especial", "Jovens e Adultos" e "Profissional". O ensino é um dos "meios" de educação que comporta "regulamentação". A educação é um processo mais amplo, em que o ensino - uma ação que se desenvolve de fora-para-dentro, ao ministrar conhecimentos e desenvolver habilidades, não esgota todas as possibilidades do desenvolvimento integral das potencialidades do educando. A educação não se submete a "normas legais ou regulamentares", mas a processos científicos de desenvolvimento pleno da personalidade, nas suas várias dimensões, segundo fins que lhe atribui a Constituição. É, portanto, uma ação que se exerce, essencialmente, de dentro-para-fora, como, aliás, indica a própria formação etimológica da palavra. Suas formulações são de natureza acadêmica.

## 2. Credenciamento

Trata-se de inovação na Lei, competência que se estende a todos os níveis escolares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pelos seus respectivos sistemas de ensino.

O credenciamento é o instrumento que dá poderes à instituição junto à comunidade escolar; é a chancela pública dada a mantenedora, atestando a sua capacidade de gerenciamento de um ensino de qualidade; é o documento de apresentação, de recomendação.

A autorização para o funcionamento e o reconhecimento são inerentes aos cursos, ao passo que o credenciamento alcança a instituição como pessoa responsável pelos atos a serem praticados na sua mantida, a instituição escolar.

Entretanto, é de se chamar atenção ao artigo 46 da LDBN, quando trata do credenciamento de instituição superior, que exige a renovação periódica. Tal medida se estende também aos níveis médio e fundamental. E assim, cabe a limitação de prazo para o credenciamento, bem como a autorização e o reconhecimento dos cursos, obviamente observando sua proposta organizacional, bem como o seu plano administrativo-pedagógico, num primeiro momento e, posteriormente, pelo seu desempenho, quando da devida renovação (recredenciamento e reconhecimento).

## 3. Autorização para funcionamento de curso

3.1. A autorização para funcionamento tem como princípio norteador a "garantia do padrão de qualidade", hoje até por exigência constitucional. A boa qualidade do ensino é inerente ao próprio processo. Mas de tal forma se levanta o clamor da sociedade contra a não-qualidade do ensino, que o legislador constituinte a erigiu em princípio da Carta Magna.

Por força dessa relevância atribuída à boa qualidade do ensino, é enfatizada na Constituição do Estado, relativamente ao ensino regular (art. 198, VIII), a exigência de infra-estrutura física e equipamentos adequados.

## 4. Reconhecimento de curso

4.1. A figura do reconhecimento é uma das reminiscências das antigas leis do ensino.

Tem-se entendido que seria dispensável essa exigência, dado que a autorização para funcionamento, legalmente concedida, implica validade legal dos atos escolares.

Essa autorização, por sua vez, pode ser cassada a qualquer tempo, uma vez comprovada a prática de irregularidades dolosas ou insanáveis.

Restabelece-se a exigência, em caráter obrigatório, em todos os níveis, conforme o inciso IV do art. 10 da Lei 9.394/96.

4.2. O reconhecimento não é, entretanto, uma "carta de alforria", conceito que, ao longo dos anos, se foi cristalizando nas mentes acomodadas. A ênfase que, hoje, a própria Carta Magna dá à qualidade do ensino, aliás, como se afirmou, uma exigência veemente da sociedade, impõe, além da inspeção regular, avaliação periódica, por parte da administração do Sistema de Ensino, das condições de funcionamento das escolas de qualquer nível ou modalidade.

Infelizmente, não é possível, na conjuntura atual, fixar prazo para que a revisão ocorra, à falta notória de recursos humanos e financeiros. Mas ela pode e deve ocorrer, a juízo da Secretaria ou do Conselho, mormente quando razões especiais o aconselharem ou exigirem.

## 5. Das instituições de educação infantil

A Comissão houve por bem incluir no seu projeto os estabelecimentos de ensino que se dedicam à educação infantil.

Esse nível escolar não havia, até agora, merecido atenção especial, no que tange à sua regulamentação formal, e explica-se:

a Secretaria, tradicionalmente, vem-se dele encarregando, tendo baixado normas próprias, e a legislação de diretrizes e bases dele não cuidou. Como se afirmou linhas atrás, a educação, como processo propriamente dito, não comporta condicionamentos de normas legais.

Não se pode dispensar, todavia, a regulamentação do Poder Público, no exercício fundamental de sua função social, no que entende com a natureza e as características das instituições que a ministram e sua qualidade.

Causa grande e grave preocupação o rápido aumento do número de escolas destinadas a ministrar educação infantil, sem o devido controle e supervisão do Poder Público, para que não constituam meras fontes de rendas ilegítimas, em matéria que entende com o presente e futuro de pessoas, no caso de crianças indefesas que podem ser irremediavelmente comprometidas pela incompetência e pela falta de escrupulo de adultos.

Constitui, por outro lado, fato auspicioso essa acelerada expansão da rede de escolas dedicadas à educação infantil, quando bem orientadas, reconhecida, como é, a importância da ação educativa intencional, planejada, programada, nessa fase do desenvolvimento do ser humano, da qual dependerá, em grande parte, o seu desempenho perante os desafios da vida, em cada uma das etapas que se seguem à infância.

## **6. Das Escolas Rurais**

6.1. Aceita a proposta da Comissão, pela primeira vez dedicou-se atenção especial às ESCOLAS RURAIS.

Como se sabe, a Lei nº 5.692/71 foi extremamente lacônica quanto ao ensino na zona rural, tal como ocorreu com a educação especial; o mesmo se dá na Lei nº 9.394/96, talvez por tê-la considerado apenas como categoria de ensino fundamental regular, sem atentar para a singularidade de suas características.

Examinada, porém, a situação da escola rural à luz da lei, enfrentar-se-ão dificuldades não pequenas para enquadrá-las nos parâmetros comuns.

A escola rural, geralmente, é singular ou unitária, unidocente e multisseriada. No Brasil, as escolas "de uma só sala representam uma boa parcela das unidades de ensino fundamental".

Para citar apenas essas características, verifica-se que longe estão da possibilidade de se enquadrarem nas normas que regulam, no Sistema Estadual de Ensino, escolas de turmas seriadas (uma turma para cada série), e um professor, no mínimo, para cada turma, contando, ainda, com diretor, secretário, especialistas, etc.

Quando se atenta para as normas destinadas à elaboração de regimentos escolares, a situação atinge as raias do ridículo, ao se apresentarem documentos dessa natureza com dezenas de artigos revelando uma estrutura administrativa e uma organização pedagógica e didática totalmente irreais, uma vez que representam simples reprodução de "modelos" que são repassados, sem qualquer adaptação, de escola para escola, com absoluta impropriedade.

Na verdade, ainda não se cuidou, especificamente, das escolas rurais, levando em conta essas características peculiares ao meio: grandes distâncias, população rarefeita e, em geral, muito pobre; inexistência de meios de transporte; dificuldades de acesso; considerável evasão escolar; frequência irregular, notadamente nas épocas de chuvas, de plantio, de colheita; professores, na maioria, não habilitados, e, em grande número de casos, sem escolaridade sequer correspondente ao grau em que exercem o magistério.

Em regra, escolas de uma única sala de aula não dispõem de mobiliário adequado ou suficiente, proporcional ao número de alunos; muitas vezes, nem de mesa ou cadeira para o professor; não existem instalações sanitárias, nem água filtrada; não contam sequer com biblioteca de classe, e, muito menos, com material de apoio didático.

É claro que há exceções, mas seu número é tão inexpressivo, dentro do imenso universo considerado, que apenas serve para confirmar a regra.

E não poderia ser de outro modo, diante da notória escassez de recursos da grande maioria dos municípios brasileiros, da pobreza das populações rurais e da falta de orientação dos órgãos competentes dos Sistemas Municipais de Ensino.

6.2. É certo, também, que a Lei, por si só, não muda a realidade. Mas, sem lei, não haverá sequer diretrizes que orientem e estimulem os rumos de um ideal a atingir, para a mudança que se imponha.

A sabedoria estará, pois, não em manter o vazio de normas, mas em estabelecer parâmetros atingíveis, ainda que a médio ou longo prazo. Ficará o imediato sujeito ao bom-senso e ao reconhecimento da real impossibilidade de cumpri-los integralmente, por parte das autoridades que administram o Sistema de Ensino, segundo o espírito da Lei de Introdução ao Código Civil: "Na aplicação da Lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum."

Aliás, é o que ocorre, de fato, com toda a rede escolar. Se os órgãos da administração do ensino exigissem a inflexível observância das leis e normas que regem a organização do ensino e das escolas, sem outras

considerações, talvez apenas algumas dezenas, se tanto, no Estado, ou em qualquer outro, pudessem subsistir.

Entre nós, portanto, as Leis, a começar pela própria Constituição, ainda configuram, em muitos casos, simples aspirações-anelos que a sociedade aspira tornar realidade, um dia.

6.3. Dir-se-á que o projeto, ora proposto, representa mais uma utopia da nossa cultura, ao tentar estabelecer diretrizes orientadoras da indispensável melhoria da qualidade do ensino rural.

No entanto, a utopia tem sempre o significado grego original: ou e topos, isto é, "que não está em nenhum lugar", ou "lugar que não existe" (DAUZAT, Dicionário etimológico).

Lembramos o saudoso Conselheiro Geraldo Majela de Resende que entendia ser a UTOPIA como "um sonho realizável", não uma quimera inatingível.

6.4. A Câmara do Ensino Fundamental aplica grande parte de seu tempo no exame de processos de autorização para funcionamento de escolas rurais unitárias que, na quase totalidade, já se encontram em funcionamento. Há casos em que o início de suas atividades ocorreu há vários anos ou mesmo há dezenas de anos!

Ora, tal situação decorre de vários fatores conhecidos e próprios da realidade dos povoados da zona rural, comumente longínquos e de difícil acesso.

A transferência das escolas rurais estaduais para o município assegura melhoria da qualidade de seu ensino, pela possibilidade de supervisão direta e mais assídua do órgão municipal de educação, e respeita a sua autonomia, permitindo-lhe desenvolver o tipo de educação que preserva os seus valores e realize, mais fielmente, os anseios de sua comunidade.

## **7. Verificação preliminar**

7.1. A inspeção escolar são os olhos e os ouvidos do Poder Público na escola. Deve garantir os interesses e a promoção do bem-estar da sociedade. O Estado é a Nação politicamente organizada, definem os tratadistas. Sem ele, não se pode falar em "civilização". Sem lei, a liberdade é corrompida em anarquia.

As leis são, pois, os instrumentos que lhe asseguram e limitam as ações.

"O Estado libera, quando age para manter e apoiar o indivíduo pela base, estabelecendo condições sociais, econômicas e culturais que lhe permitam o pleno desenvolvimento de suas capacidades. Isso envolve o uso da autoridade estatal para a intervenção ativa na vida econômica e social da sociedade, para proteger alguns grupos ou indivíduos (potencialmente vulneráveis) contra outros grupos ou indivíduos (potencialmente explorados)" (NACH, Paul. Autoridade e liberdade na educação. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1968. p. 360.) Entre nós, porém, a lei ainda tem o sabor de castigo, como já afirmou uma pesquisadora de nossos costumes. Nossa sociedade ainda não se acha suficientemente amadurecida para entender a lei como instrumento de garantia de liberdade, quando democraticamente concebida. Sub lege libertas.

Daí porque a inspeção do Estado seja ela exercida em que área for da atividade social, é encarada como demonstração de força, ou arbitrio...

No setor educacional, porém, a boa escola preza a inspeção escolar, pois é a oportunidade de demonstrar ao Estado a qualidade do seu trabalho, a relevância de sua contribuição social, de que se orgulha, nada tendo a temer. Ao contrário, estima que a inspeção seja competente e rigorosa, justamente para que a desleal competição não lhe perturbe ou coloque em risco seu bom desempenho.

7.2. O relatório de verificação in loco é a peça fundamental, em que se basearão as autoridades do Sistema de Ensino para autorizar o funcionamento e para conceder o reconhecimento de cursos e o credenciamento de estabelecimentos de ensino. Daí sua decisiva importância.

## **8. Mudança de prédio**

O projeto postula a não-participação do Conselho, nesse caso, por ser desnecessária. Em geral, a mudança se faz para prédio que oferece melhores condições, ou em situações de emergência, por motivo de segurança.

Impõe-se, todavia, a verificação in loco que comprove o atendimento das condições exigidas para funcionamento e assegure a não-duplicação de recursos materiais e humanos.

Caberá ao Secretário, observadas essas prescrições, a expedição do ato autorizativo correspondente.

## **9. Mudança e alteração da entidade mantenedora**

O projeto discrimina, agora, claramente, as duas situações: mudança de mantenedora que se efetiva entre entidades privadas, ou em que a sucessora é o Estado ou o Município.

No primeiro caso, a transação é matéria do Código Civil. O Conselho não tem competência legal para interferir nessa operação. Caber-lhe-á, no entanto, ajuizar se a nova entidade mantenedora tem, ou não, idoneidade econômico-financeira e moral, e competência técnico-pedagógica para a missão de administrar o ensino e educação.

Na hipótese da negativa, ao Estado cumprirá, no exercício do seu dever de proteger o cidadão, cassar os atos relativos à autorização, ao reconhecimento e ao credenciamento da instituição transferida, sem que lhe caiba qualquer responsabilidade pelas conseqüências decorrentes do fato. Na hipótese afirmativa, após pronunciamento favorável do Conselho, caberá ao Secretário baixar o competente ato, para registro e divulgação da transferência.

No segundo caso, requer-se ato autorizativo do Poder Público competente.

#### **10. Denominação de estabelecimento**

10.1. Foi considerado igualmente grave essa matéria, diante do numeroso elenco de denominações inadequadas e, até, comprometedoras que, ao longo dos anos, tem desfilado perante este Conselho.

10.2. Por outro lado, o oportunismo, muitas vezes, tem presidido a escolha das denominações de homenagem, agraciando pessoas vivas que, transitoriamente, ocupam posições de relevo, de mando ou de poder.

Ora, as denominações que contemplam nomes de pessoas ilustres, que deram efetiva e relevante contribuição social, de autoridades, de mestres consagrados, de vultos da História, das Religiões, de personalidades notórias, visam a erigir um modelo de virtudes a servir de exemplo, de paradigma, de inspiração ou proteção espiritual.

As escolas que os ostentam orgulham-se em apresentar sua biografia aos alunos, para que nesses exemplos se mirem e se orientem, na construção do seu projeto de vida.

No entanto, nem sempre as denominações têm essa representação própria no contexto educacional.

Não foi sem motivo, portanto, que a antiga legislação do ensino proibisse, expressamente, fosse dado nome de pessoa viva a estabelecimento de ensino.

10.3. No Estado persiste, por lei, proibição para suas escolas.

Quanto aos municípios, porém, muitas das suas leis orgânicas, promulgadas por força da Constituição de 88, omitiram a proibição. Quanto ao ensino privado, a proibição ainda não está inscrita nas normas sobre autorização para funcionamento.

10.4. É absolutamente necessário e pedagogicamente indispensável estabelecer princípios para escolha das denominações das escolas, quer públicas, quer privadas.

10.5. Não se dirá que a competência lhe foge ao alcance, pois, nos termos da Lei Delegada nº 31/85, cabe ao Conselho Estadual de Educação baixar as normas que regulam a autorização, o reconhecimento e a inspeção dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio.

Nessas condições, denominação de escola que não se enquadre nessas normas não poderá ser aceita, qualquer que seja a natureza jurídica de sua entidade mantenedora.

#### **11. Paralisação e encerramento de atividades**

Nessas matérias, o projeto não propõe maiores inovações, exceto no que diz respeito aos prazos de comunicação à Secretaria e aos alunos ou suas famílias, consoante se trate de regime anual ou semestral.

Corrige-se, também, no projeto, a impropriedade legal de a Secretaria expedir diploma de conclusão de curso, competência privativa de estabelecimento de ensino.

Na hipótese de recolhimento de arquivos, caberá à Secretaria, porém, a expedição de certidões de conclusão de curso, de vez que será detentora da documentação escolar, de onde se extrairão os dados correspondentes.

#### **12. Apuração de irregularidades**

O projeto estabelece, como primeira providência, no caso de ocorrência de irregularidade em estabelecimento de ensino, a sindicância.

Por meio desse processo, verificar-se-á, de fato, se a irregularidade ocorreu. Sendo de pequena monta e não havendo, naturalmente, dolo, poder-se-ão adotar medidas saneadoras.

Se, no entanto, as irregularidades forem de natureza grave, impor-se-á a instauração do competente inquérito administrativo, de natureza educacional, que precederá a aplicação de penalidades, uma vez assegurado o contraditório, com ampla oportunidade de defesa dos indiciados.

#### **13. Das Disposições gerais**

13.1. Entende-se oportuno e conveniente que o Conselho expeça normas orientadoras, mais de natureza técnico-pedagógica e didática, em relação à educação infantil, à educação especial e à educação profissional, ainda não existentes.

13.2. A legislação do ensino, notadamente a Lei nº 9.394/96, ocupou-se, segundo a tradição, em pormenorizar aspectos administrativos e legais do ensino por ela denominado "educação escolar", dedicando normas gerais, como

é natural, à educação de jovens e adultos.

Dessa forma, o ensino regular e suas modalidades, acham-se razoavelmente orientados quanto à organização e dinâmica do processo.

13.3. O projeto limitou-se, naturalmente, ao tema de que se encarregou, ou seja, atualização das normas para autorização, reconhecimento, credenciamento e credenciamento de ESTABELECIMENTO DE ENSINO, DE NÍVEIS E DE CURSOS.

Entretanto, com permissão da Presidência, após ponderação de nossa parte, fomos um pouco além, buscando dar rumos a indagações sobre as diversas modalidades regulares de ensino que são contempladas em nossas normas.

13.4. Propõe o projeto que se explicita a circunstância de dever ser extinta escola estadual que se torne desnecessária, quando sua demanda for absorvida por escola municipal que se instale na mesma localidade.

Com a imposição constitucional de que ao município cabe o atendimento prioritário à educação infantil e ao ensino fundamental, a tendência será, como já vem ocorrendo, a gradativa diminuição, pelo menos proporcional, da rede estadual onde não mais se torne necessária, para atendimento supletivo, pelo Estado, a regiões mais carentes. No entanto, certo espírito de corps ou desejo de preservação de interesses pessoais ou de grupos pode conspirar contra a racionalização da aplicação dos recursos públicos destinados ao ensino, tentando ou pressionando o Governo para a manutenção do statu quo ante. Disso resultaria a ineficácia do salutar princípio constitucional.

13.5. Medida que entendemos, pela mesma forma, relevante e até de interesse nacional é a proposta do restabelecimento da proibição legal, inscrita nas antigas leis orgânicas do ensino, do funcionamento, em território do estado, de estabelecimento que ministre ensino segundo sistema escolar de outro país.

Não se trata de nacionalismo estreito ou de xenofobismo injustificável, no mundo de hoje. Trata-se de, nos termos da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, preservar a unidade nacional e a formação da cidadania brasileira; assegurar a obrigatoriedade do ensino fundamental brasileiro para os brasileiros, ou seja, garantir a efetiva possibilidade da consecução dos fins da educação nacional.

Assegura-se, no entanto, aos estrangeiros com residência temporária no Estado a possibilidade de freqüentarem escolas que se instalem, com autorização do Governo, para ministrar ensino segundo as normas do sistema do país de origem e ao qual pretendam retornar.

Lembre-se de que essa exigência não constitui exceção, no concerto internacional, pois instituições de ensino de Minas Gerais se instalaram em alguns países, sempre, porém, com permissão dos respectivos governos locais, e reconhecimento, por parte do Sistema Estadual de Ensino, dos estudos realizados nesses países, de acordo com a legislação brasileira, para fins de prosseguimento de escolaridade regular.

### **III. Conclusão**

Ao apresentar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, o presente relatório, que conclui por sugerir a aprovação do anexo PROJETO DE RESOLUÇÃO, agradecemos a confiança em nós depositada e a oportunidade que nos foi concedida de oferecer mais esta contribuição ao Conselho, no cumprimento de sua alta missão de servir ao ensino, à educação e ao Estado.

Belo Horizonte, 10 de julho de 2002  
a) José Januzzi de Souza Reis - Relator  
/DCS