

## *Considerações sobre o Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo\**

**José Mário Pires Azanha**

Na elaboração deste parecer sobre o Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo procuramos levar em conta não a simples adequação do texto às prescrições legais pertinentes mas, sobretudo, o significado desse documento na história da escola pública municipal de São Paulo e, também, o que ele representa como perspectiva de uma renovação do ensino público em geral. É claro que, em face desse propósito, as considerações aqui feitas têm sempre como base a intenção positiva de contribuir para um aperfeiçoamento do que foi proposto e não a intenção negativa de criar embaraços e confundir retoricamente.

Na verdade, o que se tem para exame não é um simples texto normativo que aspira à condição legal de Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo. Trata-se de um documento mais pretensioso, que reflete, como está dito na Exposição de Motivos, o firme propósito de investir na “construção de uma escola pública que seja capaz de assumir a sua parcela de res-

.....

\* Parecer aprovado em reunião plenária do Conselho Estadual de Educação, em 18 de dezembro de 1991.

ponsabilidade na transformação da sociedade brasileira, tornando-a menos autoritária e desigual e mais democrática e solidária”.

Ninguém poderá, num ajuizamento sereno, negar à atual Administração do Ensino Municipal o esforço continuado e até obsessivo de elevar a escola pública municipal a um novo patamar de qualidade e responsabilidade social. Não se trata aqui, evidentemente, de fazer um balanço dos acertos e erros desse esforço, mas apenas de reconhecer que a atual administração faz jus a um crédito de confiança, na luta já empreendida por uma escola pública e democrática, e que essa mesma credibilidade já conquistada não permite duvidar da honestidade de propósitos da proposta regimental apresentada.

No quadro dessas ressalvas, passaremos a comentar alguns pontos do projeto regimental visando a contribuir para a sua eventual revisão, num momento considerado oportuno pela Administração Municipal do Ensino de São Paulo.

### Comentários gerais

1 – Um ponto preliminar é o próprio fato de essa proposta pretender instituir um regimento comum a toda a rede de escolas municipais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 5692, art. 2º) dispõe que *cada* estabelecimento fixará em regimento próprio a sua organização didática e administrativa. A eventual adoção de regimento único para estabelecimentos oficiais de ensino foi permitida (art. 81), mas apenas em caráter provisório, porque o princípio é o do regimento próprio, pois é este que fixa a fisionomia e a identidade da escola.

Porém, ao pretender o regimento comum, a administração do ensino não se afastou da norma “legal”, porque essa pretensão tem fundamento na Deliberação CEE nº 33/72, que, ao fixar normas para a elaboração de regimentos dos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, permitiu no seu art. 8º que o regimento comum fosse estabelecido. Ilegal é esse art. 8º que fica como um elemento estranho e dissonante no corpo da referida deliberação. Haja vista que na própria Indicação CEE nº 511/72, que justificou a deliberação, os seus propositores defenderam a doutrina da LDB e disseram que a “intenção do legislador [foi] garantir-lhes [às escolas] a *individualidade* e a *originalidade*”. Na teoria, a posição doutrinária e, na prática, a permissão exigida por razões de conveniência política ou administrativa. Outra coisa não fez a Administração Municipal: no discurso (Exposição de Motivos), a defesa da autonomia: “Sem democracia interna e autonomia, a escola abandona o seu papel básico de produção de conhecimento e criatividade, reproduzindo repetitivamente procedimentos, a partir de decisões tomadas de cima para baixo.”

Na prática, a proposta do regimento comum. Parafraseando o poeta que disse “a meia coragem é meia covardia”, poderíamos dizer que a meia ousadia é meia timidez ou, ainda, que a meia democracia é meio autoritarismo.

O discurso da autonomia da escola colide frontalmente com a instituição do regimento comum. Não porque a autonomia escolar tenha no regimento próprio a *sua única expressão legítima*, mas porque o regimento comum exonera a escola de refletir sobre a sua própria organização. E, assim, exonerada dessa obrigação fundamental, a própria escola, pela força da inércia, se autolibera de buscar, nos vazios do regi-

mento comum, as oportunidades de iniciativas e inovações que lhe restaram.

Na verdade, hoje, o princípio da autonomia escolar transformou-se numa expressão vazia. A adesão verbal de todos (políticos, administradores e professores) ao princípio retirou-lhe qualquer força operativa. A preocupação é estabelecê-lo na letra das normas. Nada mais. Nada se faz para desenvolver em cada escola, em cada professor, a percepção de que o exercício da autonomia escolar é a única defesa contra os pacotes "orientadores" de órgãos centrais. O magistério como um todo precisa ser educado para esse exercício.

É claro que a autonomia de cada escola de uma rede não exime a administração do sistema de ensino da responsabilidade de fixar as diretrizes e as metas de uma política educacional. Mas, quando as escolas não têm a sua autonomia e responsabilidades claramente definidas, a tendência da administração é a de regulamentar em excesso e a das escolas, a de ficarem imobilizadas aguardando as ordens. No caso do projeto de regimento em exame, esse excesso fica ilustrado pelo fato de que em mais de uma dezena de pontos a ação dos órgãos ou agentes escolares fica na dependência de diretrizes, normas ou critérios da Secretaria Municipal de Educação (Isso ocorre nos artigos 7º, 11, 12, 14, incisos I e II; 30, 32, inciso IX; 36, incisos II e IV; 40, inciso II, 41, 70, 73, 79, 104, inciso III; 121, 122 e 124). Em muitos dos casos, é óbvia a necessidade das diretrizes da Secretaria, pois o assunto está diretamente ligado à política educacional do município, mas em muitos outros a matéria abrangida é claramente da economia interna da escola e dispensaria intervenções externas.

Na verdade, o regimento proposto acaba sendo, em alguns aspectos, fortemente centralizador e na prá-

tica, talvez, ele não venha a ser o instrumento legal consolidador dos “avanços na direção da democracia interna e autonomia das escolas”, como se pretende na Exposição de Motivos. Até pelo contrário, pois, amarrando fortemente as escolas às orientações centrais, o regimento proposto poderia ser adotado por outras eventuais administrações de ensino que, abertamente, se situem num pólo oposto à política educacional democrática que é defendida pela atual administração.

No fundo, estamos convencidos de que a consolidação de avanços feitos seria muito mais efetiva e consistente se esses avanços estivessem integrados no regimento próprio de cada escola, elaborado a partir de diretrizes gerais de política educacional. Aí, sim, teríamos o quadro ideal: unidade de princípios políticos de defesa da escola pública e a pluralidade das opções pedagógicas compatíveis com esses princípios.

2 – Segundo a Exposição de Motivos, no projeto, merecem destaque “dois grandes campos: a gestão da escola e o currículo”. Realmente, o projeto é inovador com relação ao que se propõe como “gestão democrática” da escola. A inovação consiste em compreender a gestão democrática como sendo uma gestão coletiva a ser realizada pelo Conselho de Escola. Este órgão será “a instância de elaboração, deliberação, acompanhamento e avaliação do planejamento e do funcionamento da Unidade Escolar”. A idéia de um Conselho de Escola com definidas responsabilidades na organização e gestão do processo educativo é, teoricamente, altamente defensável, mas a sua implantação talvez devesse ser gradativa, com o próprio Conselho reivindicando novas responsabilidades para as quais se sinta preparado.

Embora não tenhamos informação sobre as experiências que a Administração Municipal já tem sobre o

assunto, é inegável que, nesse ponto particular, a ousadia parece transformar-se em temeridade levando em conta que a composição do Conselho será paritária (25% de pais, 25% de alunos, 25% de professores e 25% das equipes técnica e auxiliar). Ora, todos sabem que a clientela das escolas municipais muitas vezes provém de zonas periféricas e pobres e, por isso mesmo, também muitas vezes, os pais de família são analfabetos ou semi-alfabetizados. É claro que essas condições de pobreza até favorecem o desenvolvimento de um elevado interesse pela educação como meio de ascensão social. Mas é claro também que um alto interesse pela educação dos filhos, por si só, não credencia ninguém a “discutir e adequar para o âmbito da unidade escolar as diretrizes da política educacional estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação naquilo que as especificidades locais exigirem”. Principalmente se levarmos em conta que isso compreende tarefas complexas como as seguintes:

- definir as diretrizes, prioridades e metas da ação da escola para cada período escolar, que deverão orientar a elaboração do Plano Escolar;
- elaborar e aprovar o Plano Escolar, acompanhando a sua execução;
- avaliar o desempenho da escola em face das diretrizes, prioridades e metas estabelecidas;
- deliberar, quanto ao atendimento e acomodação da demanda, turnos de funcionamento, distribuição de séries e classes por turnos, utilização do espaço físico considerando a demanda e a qualidade do ensino;
- analisar, aprovar e acompanhar projetos pedagógicos propostos pela Equipe Escolar e/ou pela comunidade escolar, para serem desenvolvidos na escola;

– arbitrar sobre impasses de natureza administrativa e pedagógica, esgotadas as possibilidades de solução pela Equipe Escolar;

– propor alternativas de solução aos problemas de natureza pedagógica e administrativa, tanto aqueles detectados pelo próprio Conselho como os que forem a ele encaminhados;

– discutir e arbitrar sobre critérios e procedimentos de avaliação relativos ao processo educativo e à atuação dos diferentes segmentos da comunidade escolar; e muitas outras que seria cansativo continuar a enumerar.

Não pretendemos aqui subestimar pais ou alunos, mas simplesmente afirmar que as tarefas acima especificadas exigem discernimento profissional. Aliás, se essa afirmação não tiver fundamento, seria tolice que se continuasse a formar profissionais em educação porque o assunto seria matéria do mais banal senso comum.

É possível até compreender a motivação que conduziu os autores do projeto a elencar, como atribuições do Conselho de Escola, as mais nobres tarefas referentes ao processo educativo, porque *não é mais admissível convocar os pais à escola apenas para que aprovem o valor das contribuições para a associação de pais e mestres e para organizar festas juninas*. A participação comunitária concebida nestes termos é um engodo e uma contrafação. Mas também não é razoável ir de um extremo ao outro porque se correm outros tipos de riscos, como o de tumultuar a vida da escola ou, pior ainda, criar ensejo para que pais e alunos sejam eventualmente manipulados e dêem respaldo político a decisões que nem mesmo compreendem.

O assunto merece uma reflexão mais aprofundada, porque o que está em jogo não é apenas o êxito ou o malogro do regimento proposto, mas o próprio tema

da participação comunitária em educação. Aliás, como disse o professor Alfredo Bosi – insuspeito defensor dessa participação – há muito exagero e fantasia com relação ao assunto. Em muitos casos, nem mesmo há pertinência na utilização do conceito de comunidade, pois este, no seu significado antropológico, não pode simplesmente referir-se a um agrupamento populacional. O conceito de comunidade envolve referência a sentimentos, atitudes, valores etc. Muitas vezes, a população servida pela escola é uma mera aglomeração humana circunstancialmente confinada num espaço comum. Nesses casos, a ação escolar deveria ser antes no sentido da indução do agrupamento a tomar consciência de problemas e de interesses comuns para que, finalmente, se constitua uma real comunidade.

Num comunicado do gabinete do secretário, anexo ao projeto, previu-se a possibilidade de objeções como as que foram expedidas e, antecipando-se a elas, o comunicado diz: “A discussão conjunta com a participação dos pais e alunos revelou momentos importantíssimos para se derrubar velhos preconceitos, como, por exemplo, o de que a população não pode falar, pois nada entende de educação e escola. Exemplo deste fato foi o testemunho do sr. Josias Ferreira Magalhães sobre o ato de educar, no Fórum Municipal.”

A carta do sr. Josias foi publicada e consta como Anexo I ao projeto. O sr. Josias escreve bem e tem muita sensibilidade para a questão educativa, mas a anexação foi mero lance retórico. Nada mais. Ela não prova que as comunidades estejam preparadas para o desempenho de todas as tarefas cometidas ao Conselho de Escola. E este é o ponto em discussão. E essa discussão não significa perfilhar o “velho preconceito (...) de que a população não pode falar”. Ela pode e deve falar, mas não ser compelida a assumir tarefas



para as quais não esteja preparada. Aliás, o Anexo II mostra que, com relação ao assunto da sua própria participação, a população consultada revelou-se reticente e preocupada.

Enfim, a democratização da gestão da escola deve ser resultado da consolidação de práticas de discussão coletiva permanente do processo educativo e não uma imposição regimental que, eventualmente, poderá produzir efeitos opostos aos visados. O assunto é muito complexo e envolve não apenas o próprio problema da participação comunitária, da qual temos escassas experiências, mas também a necessidade de uma mudança da mentalidade do magistério no sentido de aceitar e estimular a colaboração de pais na tarefa educativa. Essa mudança de mentalidade deve ser uma preocupação prioritária da Administração Municipal, para que, eventualmente, não se forme no magistério uma resistência que conduziria ao malogro da iniciativa. Por isso, insistimos na assunção gradativa de responsabilidades pelo Conselho da Escola simultaneamente com um esforço de preparação do magistério.

3 – Uma das propostas mais importantes do projeto regimental está na ruptura da atual seriação do ensino na organização do curso de 1º grau. Aliás, quando este foi instituído pela junção dos antigos ensino primário e ginásial havia a preocupação de evitar a segmentação em dois cursos que eram apenas etapas de um mesmo processo educativo de formação fundamental. Contudo, vinte anos depois, a realidade da vida cotidiana das escolas e da própria administração do ensino mostra que o propósito de assegurar a unidade do ensino de 1º grau é um propósito frustrado. Até hoje não temos um ensino de 1º grau internamente articulado e os altos índices de reprovação na passa-

gem da 5ª para a 6ª série evidenciam que os antigos ensino primário e ensino ginásial continuam a subsistir como coisas distintas na mentalidade de professores e administradores e, conseqüentemente, aquilo a que a lei visava, que era evitar a passagem difícil e, muitas vezes, traumática da escola primária para o ginásio, continua a existir.

A proposta municipal tem por objetivo uma reordenação do ensino de 1º grau com vistas a alcançar a unidade do processo educativo. Não se trata apenas de estender a idéia do ciclo básico já vigente nas escolas estaduais. Este é medida meramente pedagógica e destina-se a assegurar o êxito e a consolidação do processo de alfabetização. A proposta da Prefeitura de São Paulo tem um outro alcance, pois quebra de fato com a estrutura tradicional das duas etapas (1ª a 4ª: primário; 5ª a 8ª: ginásio) e pode inviabilizar suas persistentes conseqüências até na formação de professores em nível médio e superior.

Os três ciclos previstos – inicial, intermediário e final – representam uma importante condição para o alcance de uma integração até hoje não obtida no ensino de 1º grau. Há problemas internos da escola que não têm solução interna e pedagógica. O da integração do ensino de 1º grau é um deles. Não há nenhuma razão estritamente pedagógica para que a passagem da 5ª para a 6ª série tenha características diferentes de outras passagens entre séries. Nem se diga que o problema pedagógico está no fato de que nesse momento o aluno passa da relação com um único professor para a relação com vários, pois há muitos anos e em muitas escolas essa situação já está alterada. A passagem da 5ª para a 6ª série é traumática porque, até hoje, os professores licenciados ainda são formados na escola superior segundo velhos esquemas didáticos, em que

toda ênfase é colocada no ensino de disciplinas isoladas. Por isso, raramente o professor de disciplina é capaz de compreender, como queria Gusdorf, que antes de ser professor disto ou daquilo, ele deve ser professor, isto é, educador.

A instituição dos ciclos poderá inviabilizar a persistência dessa mentalidade. Os professores serão agrupados e trabalharão em termos dos objetivos visados pelo ciclo como uma etapa de educação e não por discutíveis metas disciplinares isoladas do processo educativo mais amplo. Para isso, será necessária a fixação clara desses objetivos e um trabalho continuado de coordenação pedagógica no âmbito dos ciclos e entre eles.

Indagações sobre as possibilidades de êxito da instituição de ciclos não são inteiramente pertinentes neste momento. O problema a que a sua instituição visou está resolvido: o que importa é o alcance dos objetivos do processo educativo de ensino fundamental como um todo. E, como em qualquer caminho, haverá um começo, um meio e um fim. O mais não importa. A organização de classes e a seriação anual constituem um mero arranjo administrativo e não podem ser compreendidas, como têm sido, como uma demarcação natural rígida e inevitável. A nova partição proposta teve a lucidez de dissolver a 1ª e a 5ª séries no interior de ciclos e assim facilitará que os professores dessas séries sejam orientados para uma compreensão mais ampla do processo de ensino fundamental.

4 – No âmbito das escolas transcorre uma vida social própria, específica, típica da natureza da instituição ensinante. Grande parte dessa vida social se desenvolve por meio de rotinas que são próprias da instituição. O conjunto das rotinas escolares é altamente comple-

xo e nele é possível distinguir algumas que são estabelecidas por normas explícitas de origem externa ou interna. Mas é ilusório imaginar que mesmo as rotinas estabelecidas por ordenações explícitas transcorram segundo as normas gerais e abstratas em que consistem essas ordenações. Mesmo práticas rotinizadas por determinações claras de um regimento são afetadas por valores sociais, políticos, econômicos, pessoais que operam de modo claro ou sub-reptício no jogo das relações humanas que existem no âmbito de uma escola.

Uma das rotinas mais salientes na vida escolar é a da avaliação do rendimento. Uma razão óbvia para justificar essa saliência está no fato de que a rotina da avaliação produz regularmente um resultado que consiste nas reprovações escolares, que são, muitas vezes, o único fundamento "objetivo" nas considerações sobre a qualidade do ensino. A reprovação é o elemento mais visível e identificável de todo o processo de avaliação praticado na escola. Essa visibilidade cria a ilusão de uma objetividade indiscutível nas afirmações sobre a qualidade do ensino indicada pelas reprovações.

Na prática da avaliação escolar é possível distinguir três categorias de operações: *as operações de atribuição de um valor* ao rendimento dos alunos, *as operações de manipulação* desses valores e as conseqüentes *operações de decisão* sobre o destino escolar do aluno. Essas operações não são inocentes e nem objetivas, porque quase sempre se desenvolvem a partir de pressuposições falsas ou inadequadas de um ponto de vista mais amplo. Não queremos com isso dizer que os responsáveis por essas operações, conscientemente, atuem de modo inadequado ou errado, mas que, muitas vezes, assim o fazem porque não dispõem de uma visão crítica das práticas que desenvolvem. A ausência

dessa visão crítica impede que os praticantes percebam o real significado do que fazem e de como produzem ou reproduzem situações sociais que num outro plano de análise lhes pareceriam indesejáveis.

Apenas para esclarecer um pouco o que queremos dizer com ausência de uma visão crítica, tomemos, como exemplo, as operações de atribuição de um valor ao rendimento de um aluno. Levando em conta o significado social, político, econômico e humano do processo educativo, são necessárias algumas garantias de que ele se desenvolve segundo critérios aceitáveis de eficácia e eficiência. Daí a importância de avaliações periódicas do que ocorre em termos de resultados do processo. Mas, para que avaliação cumpra o seu papel, é preciso que ela seja capaz de detectar eventuais falhas tanto no *processo de ensino* como no *processo de aprendizagem*. Se as operações avaliativas não são capazes de tornar visíveis, identificáveis, essas falhas e deficiências em cada pólo do processo *ensino-aprendizagem*, resultam ineficazes e alienadas no sentido de que se tornam estranhas à sua própria razão de ser. Este é um ponto fundamental na formação de uma visão crítica do processo avaliativo.

Esta digressão foi feita para justificar nossa apreciação da proposta regimental em exame. As considerações constantes da Exposição de Motivos veiculam uma adequada compreensão dos objetivos da avaliação escolar, mas na tradução dessa compreensão em normas regimentais há uma grande distância. Nem poderia, talvez, ser de outro modo, porque a melhoria do processo avaliativo escolar depende menos da edição de novas normas do que da modificação de uma mentalidade.

Aliás, a questão da avaliação na escola brasileira atual não pode ser examinada em profundidade sem

um esforço no sentido de compreendê-la como um elemento, talvez o mais importante, de uma mentalidade pedagógica vigente. E as mentalidades são, na linguagem de Le Goff, objetos resistentes à mudança. Por isso mesmo, a Administração Municipal do Ensino deve investir seus esforços e esperanças mais em uma atuação junto ao magistério do que na simples edição de normas regimentais que, não obstante a preocupação que as inspirou, podem ser mal compreendidas e por isso ineficazes.

*J. M. P. Azanha*  
**EDUCAÇÃO:**  
**TEMAS POLÊMICOS**