

Parecer 1.911/91 — CP — Aprovado em 18-12-91
Secretaria Municipal de Educação — Proc. CEE 2.433/84
Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo

Relator: Cons. José Mário Pires Azanha

1. HISTÓRICO

Em 14-11-1991, o Senhor Mário Sérgio Cortella, Secretário da Educação do Município de São Paulo, encaminhou, através do Ofício SME/G 586/91, proposta de alteração do Regimento Comum das Escolas Municipais.

Esclarece o Exmo. Senhor Secretário que a proposta apresentada resultou de “discussão intensa com educadores e comunidade escolar, culminando no Fórum Municipal do Regimento, com representantes eleitos em Plenários Regionais, no âmbito dos 10 (dez) Núcleos de Ação Educativa” e “que altera substancialmente o Regimento Comum das Escolas Municipais”.

Informa, ainda, que as mudanças propostas incidem sobre quatro áreas básicas:

1 — Gestão da Escola: onde é afirmada a gestão democrática em que o processo de tomada de decisão se desenvolve coletivamente e repousa no Conselho de Escola.

2 — Organização curricular: propõe nova estruturação curricular para o ensino fundamental, substituindo a rápida seriação pelo sistema de ciclos, procurando, dessa forma, estabelecer uma maior integração do currículo e criar condições de uma efetiva permanência do aluno na escola.

3. Avaliação: propõe a adoção da avaliação em processo permanente dos avanços e dificuldades dos educandos no processo de apropriação e constituição do conhecimento.

4. Grade curricular: adota o princípio de flexibilidade na organização da grade curricular, a partir de mínimos estabelecidos. Trata-se de uma decorrência natural dos princípios anteriormente adotados e que, tomado como referencial o projeto pedagógico da escola, fortalece a autonomia da escola.

O Regimento proposto pela Secretaria Municipal de Educação apresenta-se com a seguinte constituição:

TÍTULO I — Da Caracterização, Da Natureza, Dos Fins e Dos Objetivos

Capítulo I — Da Criação e Identificação

Capítulo II — Da Natureza e Dos Fins

Capítulo III — Da Modalidade e Da Duração do Ensino

Capítulo IV — Dos Objetivos

TÍTULO II — Da Gestão da Escola

Capítulo I — Do Conselho de Escola

Seção I — Da Natureza

Seção II — Das Atribuições

Seção III — Da Constituição e Representação

Subseção I — Do Processo Eletivo

Seção IV — Do Funcionamento do Conselho de Escola

Capítulo II — Da Equipe Escolar

Seção I — Da Equipe Técnica

- Subseção I — Do Diretor
- Subseção II — Do Assistente de Diretor
- Subseção III — Do Coordenador Pedagógico
- Seção II — Da Equipe Docente
- Seção III — Da Equipe Auxiliar da Ação Educativa
- Capítulo III — Da Organização Estudantil
- Capítulo IV — Dos Direitos e dos Deveres dos Alunos
- Seção I — Dos Direitos
- Seção II — Dos Deveres
- Capítulo V — Das Instituições Auxiliares
- Capítulo VI — Das Ações de Apoio ao Processo Educativo
- TÍTULO III — Do Currículo
- Capítulo I — Do Plano Escolar
- Seção I — Do Quadro Curricular
- Seção II — Das Reuniões Pedagógicas
- Seção III — Do Processo de Avaliação
- Subseção I — Da Avaliação do Processo Ensino-Aprendizagem
- Subseção II — Da Periodicidade
- Subseção III — Da Atribuição de Conceitos
- Subseção IV — Da Recuperação

- Subseção V — Da Apuração da Assiduidade
- Subseção VI — Da Compensação de Ausências
- Subseção VII — Da Promoção
- TÍTULO IV — Do Regime Escolar
- Capítulo I — Do Cronograma Escolar
- Capítulo II — Da Matrícula
- Capítulo III — Da Transferência
- Capítulo IV — Da Adaptação
- Capítulo V — Dos Certificados
- Capítulo VI — Da Constituição e da Instalação de Classes
- TÍTULO V — Das Disposições Gerais e Transitórias
- ANEXO
- Quadro Curricular
- I — Da Educação Infantil
- II — Do Ensino Fundamental e Ensino Médio
- Concepção das áreas
- I — Português
- II — Educação Artística
- III — Educação Física
- IV — Matemática
- V — História
- VI — Geografia

VII — Ciências

O Regimento cuida dos seguintes tipos de escolas:

1 — EMEI: Escola Municipal de Educação Infantil;

2 — EMPG: Escola Municipal de 1.º Grau;

3 — EMPSG: Escola Municipal de 1.º e 2.º Graus;

4 — EMEDA: Escola Municipal de Educação Infantil e de 1.º Grau para Deficientes Auditivos;

5 — Classes de Suplência I e II nas EMPGs, EMEIs, EMEDAs, entidades conveniadas de classes comunitárias de Educação Infantil, vinculadas às EMEIs e EMPGs.

Atualmente está em vigor nas Escolas da Rede Municipal de Ensino o Regimento aprovado pelos Pareceres CEE n.º 1944/85, 1350/89 e 21/89.

Apreciado, preliminarmente, por comissão técnica integrada pelas ilustres Conselheiras Cleusa Pires de Andrade e Domingas Maria do Carmo Rodrigues Primiano e pelas Assistentes Técnicas Ednéa M. A. Ghirardello e Geny M. Sasaki Nagao, o processo foi considerado formalmente instruído e em condições de ser apreciado no mérito pelas Câmaras do Ensino dos 1.º e 2.º Graus.

A Câmara do Ensino do 1.º Grau designou o Conselheiro João Cardoso Palma Filho e a Câmara do Ensino do Segundo Grau designou o Conselheiro José Mário Pires Azanha como relatores.

Feitas estas considerações preliminares, à guisa de histórico, passemos à análise de mérito.

2. APRECIÇÃO

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 responsabilidade 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 desta proposta pretender instituir um regimento comum a toda a rede de escolas municipais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 5.692/71, art. 2.º) 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 n.º 33/72 que, ao fixar normas para a elaboração de regimento dos estabelecimentos de ensino de 1.º e 2.º graus, permitiu, no seu art. 8.º, que o regimento comum fosse estabelecido. Ilegal é esse art. 8.º que fica como um elemento estranho e dissonante no corpo da referida Deliberação. Haja vista que, na própria Indicação CEE n.º 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 mera 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 regimento comum, as oportunidades de iniciativas e de 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 ou normas ou critérios da Secretaria Municipal de Educação (Isso ocorre nos artigos 7.º, 11, 12, 14: incisos I e II; 30, 32: inciso IX; 36: incisos II e IV; 40: inc. 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 prática, 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 particular ponto, 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-analfabetizados. 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 corre 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 Prof. 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 de Classe, simultaneamente como um esforço de preparação do magistério.