

Processo CEE 744/95

Interessada: Secretaria da Educação

Assunto: Projeto de Reorganização das Escolas da Rede Estadual

Comissão Especial: Arthur Fonseca Filho, Bernardete Angelina Gatti, Luiz Roberto da

Silveira Castro, Pedro Salomão José Kassab

Relatora: Bernardete Angelina Gatti

Parecer CEE 674/95 — Comissão Especial — Aprovado em 8-11-95

Conselho Pleno

1. Relatório

1.1. Histórico

Em 23-10-95, a Secretária da Educação, Prof.^a Teresa Roserley Neubauer da Silva, encaminhou para manifestação deste Conselho, através do Ofício GS 1340/95, o Projeto de Reorganização das Escolas da Rede Estadual. O Ofício vem acompanhado de três documentos: o primeiro documento fundamenta e explica a proposta; o segundo intitula-se "Rumo ao novo modelo pedagógico: pela melhoria da qualidade de ensino e valorização do professor — Manual de Orientação"; neste documento, são apresentadas as etapas e ações para a reorganização das escolas "com o caráter de demonstração da metodologia sugerida para o processo de reorganização"; o terceiro documento refere-se à área de recursos humanos: propostas para discussão.

A reorganização proposta implica redistribuição na forma de ocupação dos prédios escolares existentes, de tal modo que as classes, de Ciclo Básico até a 4ª série, deverão ocupar prédios diferentes das classes de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e das séries do ensino médio.

Em seu Ofício, a Secretária esclarece que essa proposta decorre de estudos técnicos que demonstram que a estratégia de agrupamento em um único prédio, de classes de Ciclo Básico a 8ª série, como também em muitas escolas de classes do 2º grau, não atingiu a eficácia pretendida, criando tanto problemas pedagógicos sérios quanto problemas de distorção, no atendimento à demanda e, distorções, também, na necessidade de construções e de aumento de quadros docentes e administrativos.

Esta reorganização permitiria então: 1º) racionalizar e otimizar os recursos disponíveis; 2º) compor, de forma mais adequada, a jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola; 3º) levar as escolas, em sua maioria, a funcionar em dois turnos diurnos, ou em dois turnos diurnos e um noturno; 4º) promover um melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagem dos alunos, com a possibilidade de mobilizar as salas de modo mais adequado às faixas etárias, manter salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais condizentes com o processo de ensino e idade dos alunos; 5º) recuperar salários e melhorar as condições de trabalho do professor; 6º) implementar atividades de Coordenação Pedagógica mais coerentes com os processos de ensino, em níveis etários específicos; 7º) instituir de um espaço de reflexão coletiva, voltado para a especificidade dos problemas de desenvolvimento e aprendizagem, em cada ciclo específico de estudos; 8º) simplificar a gestão escolar. Com isto, espera-se garantir, de fato, a escolarização de 8 anos, com qualidade, para todos os alunos do ensino fundamental.

Pondera a Secretária em seu Ofício de encaminhamento que, tendo em vista ser esta uma proposta que envolve pessoas, carreiras e projetos de vida, afetando tanto o pessoal das escolas como a população em geral, esse processo deverá ser implantado de forma gradativa. No documento de divulgação da proposta, lê-se que a reorganização das unidades escolares será coordenada pelos Delegados de Ensino, com apoio de Supervisores e Assistentes. Propõe-se a elaboração de uma proposta inicial por uma equipe em que dirigentes municipais também estejam envolvidos e discussão ampla dessa proposta inicial, para aprimoramento, com os Conselhos de Escola, representantes da comunidade, professores e funcionários. Deverão ser envolvidos, também, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares. Propõe-se um trabalho intenso de discussão e esclarecimento, de modo que as mudanças reflitam as necessidades e características próprias de cada um dos municípios, ou áreas nos municípios. O Manual de Orientação Técnica oferece exemplos de procedimentos possíveis, apresentando o caso de três municípios de tamanhos diferentes, representativos de cerca de 71% dos municípios do Estado de São Paulo. Os exemplos são caracterizados como de demonstração da metodologia sugerida. O Manual destina-se aos Delegados de Ensino, Supervisores, Assistentes de Planejamento, Diretores de Escola e Professores.

1.2. Apreciação

Ao apreciar o Projeto de Reorganização das Escolas da Rede Estadual, estaremos considerando, sobretudo, o que ele representa como possibilidade de racionalizar o uso dos recursos materiais e dos recursos humanos, causando impacto na qualidade da escola pública e no fluxo escolar e, também, observando em que e como podem ser criadas condições para que o alunado tenha melhores condições de percorrer os oito anos da escola fundamental e concluí-la. Isto só se concretiza para menos de 50% dos alunos ingressantes no primeiro ano do Ciclo Básico, conforme estimativas do IBGE (1994).

Sabemos, por inúmeros estudos, que o problema do atendimento à demanda, no ensino fundamental de nosso Estado, está quase resolvido. No entanto, a exclusão precoce do alunado, sem a conclusão desse nível de ensino, é alta. Embora os alunos, em média, permaneçam cinco a seis anos na escola, pelas sucessivas reprovações, esta permanência não representa avanço nas séries. Agreguem-se a isso os problemas, também detectados em estudos avaliativos da qualidade e do nível de desempenho dos alunos. Para tal verificação, basta consultar os dados do SAEB/MEC e da própria Secretaria, em avaliações conduzidas em 1992 e 1994. Vários fatores intra e extraescolares contribuem para isto, e os analistas têm apontado que as escolas, tal como estão desenvolvendo sua gestão e sua ação pedagógica, também contribuem para o problema. Cabem aí, portanto, inovações e estímulos, para mudar em cada sala de aula as condições e o ambiente em que o ensino se processa, de tal forma que se possa obter a superação de alguns dos entraves intra-escolares que se interpoem à atuação de Diretores, Coordenadores Pedagógicos e Professores, bem como à aprendizagem e ao desenvolvimento dos alunos. O que se deseja é uma escola que ofereça condições às crianças de percorrerem adequadamente todas as oito séries que compõem o ensino fundamental, recebendo um ensino de qualidade, adequado a cada etapa de seu desenvolvimento psíquico e social.

A história educacional da maioria dos países consagrou, em sua sabedoria, adivinda da experiência, a escolarização em níveis que reúnem alunos de faixas etárias mais próximas, nos quais tomam plena vida processos de ensino e aprendizagem condizentes com cada grupo. Com isto, maximizam o uso do ambiente escolar dedicado a cada nível, sem desfigurar este ambiente. Isto favorece a realização constante de atividades pertinentes aos processos específicos de socialização e aquisição de conhecimentos, para crianças de faixas etárias próximas, garantindo convergência de interesses e motivações. Favorece também, com isto, a criação da identidade individual e de grupo com a sua escola e sua classe — seu espaço privilegiado. Isto não ocorre em nossas escolas públicas, o que torna a questão séria, do ponto de vista da socialização, já tão comprometida para muitos alunos, também, por não dispor em seus lares de um espaço próprio. O acolhimento ambiental cria sentimentos de pertinência e de responsabilidade, ambos imprescindíveis para o bom desenvolvimento psico-social de crianças e jovens, bem como para a própria noção de cidadania. Além disso, a passagem da infância para a puberdade é momento de grande importância e demarca nova etapa de vida e interesses, justificando cuidados diferenciados.

Poderíamos, grosso modo, dizer que hoje a administração pública da educação enfrenta dois tipos de problemas: o primeiro, relativo à alocação e utilização de recursos com eficácia; o segundo, mas não menos importante, o da qualidade de ensino. A documentação da proposta em pauta mostra ganhos na direção de maior racionalização dos recursos materiais e financeiros, bem como melhor adequação dos profissionais envolvidos com o trabalho educacional, com consequentes ganhos de eficácia.

Como decorrência disso e com apoios específicos, espera-se ganhar em qualidade, ou seja, espera-se, com a reorganização das escolas, favorecer sobretudo os processos de aprendizagem escolar das crianças e jovens. Esta é a meta política declarada da Administração, e é a meta realmente desejada por todos. Uma reorganização do porte da que é proposta, de fato, só se justifica, se esta meta maior for a grande orientadora e sustentadora de todo o processo. Neste sentido, parece-nos fundamental o tratamento cuidadoso, paulatino, regionalizado e negociado da questão, tendo sempre claro o objetivo da qualidade da educação a ser garantida a crianças e jovens. Esta é uma proposta inovadora, cujo impacto, com base também em ações de apoio nos níveis físico e pedagógico, pode ser bastante positivo, beneficiando em muito as crianças e jovens das escolas públicas estaduais.

Não se pode negar, pelas ações já implementadas, que a atual Administração do Ensino Público Estadual tem feito esforços para tentar dar às escolas de sua rede melhores condições para o cumprimento de suas finalidades. Cabe, pois, um crédito de confiança pelo seu empenho em construir uma escola mais democrática, com condições de fazer que o ensino fundamental de oito anos se torne realidade para todos os alunos.

Nesse quadro é que passamos a tecer algumas ponderações, que esperamos possam auxiliar na discussão e encaminhamento da proposta apresentada. Estas ponderações têm por objetivo alertar para problemas que julgamos importantes em face do Projeto.

Considerações

1. A preservação da escolaridade básica de oito anos é ponto fundamental. Embora o texto da lei 5.692/71 aponte diversos modos de garantir esta escolaridade, fato apontado no próprio documento apresentado pela Secretaria e também em diversos Pareceres deste Conselho, consagrou-se a prática de reunir em um só prédio escolar as oito séries do ensino de 1º grau, muitas vezes, também, acumuladas com as séries do 2º grau. O esforço administrativo e legislativo dos anos 70 e 80 caminhou na direção de reforçar esta prática. No entanto, este Conselho, não poucas vezes, examinou processos para autorizar a entrosagem, nos termos da Lei, entre escolas com a seriação incompleta e que, complementariamente, integralizariam as oito séries. O Parecer CEE 291/83 estabeleceu prazo para a instituição do regime de entrosagem entre escolas mantidas por instituições diversas. Nos anos subsequentes, observa-se a continuidade de pedidos de prorrogação dos convênios de entrosagem já autorizados, todos concedidos pela apreciação do bom funcionamento desta sistemática entre as escolas. Considere-se, ainda, que o plenário do CEE aprovou, por unanimidade, o Parecer CEE 105/85, referente à entrosagem de escolas do SESI, embora não se tratasse de continuidade, mas de convênio novo, portanto, aparentemente em desacordo com o estipulado no Parecer CEE 291/83.

A justificativa, no caso, apoiou-se no fato de tratar-se de escolas mantidas pela mesma instituição, na mesma cidade, com regimento escolar comum e plano administrativo-pedagógico unificado. Considerou-se que, nestas condições, nada obstava ao regime de entrosagem. Firmou-se pois jurisprudência, neste Colegiado, no que se refere à adoção da entrosagem, tal como está proposto no artigo 3º da Lei 5.692/71, como meio de integralizar a oferta de ensino fundamental de oito anos. A Indicação CEE 5/93, considerando isto, atribuiu às Delegacias de Ensino, a que se jurisdicionam as escolas, autorização para prorrogação dos convênios de entrosagem, nos termos da Deliberação CEE 5/89 e Indicações CEE 2/89 e 6/89, porém, reservando para si o exame dos novos casos.

Embora consideremos que este não é o momento de se discutirem questões normativas referentes à entrosagem, a consideração desses encaminhamentos nos leva a apontar que, no Projeto em pauta, não se definem claramente os mecanismos de articulação entre as escolas que sediarão do Ciclo Básico à 4ª série e as que sediarão das 5ªs às 8ªs séries. A definição desses mecanismos tem importância, tanto do ponto de vista de garantia de continuidade para os alunos, como para eliminar as inquietações dos pais sobre a destinação de seus filhos. E, mais ainda, ela é necessária do ponto de vista administrativo e pedagógico, tanto no que se refere a planos de ensino e de desenvolvimento educacionais, como também quanto à documentação da vida escolar. Parece importante que o gestor dos alunos, de uma escola para outra, seja orientado pela sistematização de algum tipo de ligação, independente de iniciativas familiares, a bem do melhor planejamento educativo e de gestão. É preciso apontar processos de articulação que garantam a continuidade e a qualidade do empreendimento pedagógico e administrativo dessas escolas.

2. Convém, também, que os Diretores se reúnam nas escolas que se interligarão, sob orientação do Supervisor, para equacionamento e propostas de solução de eventuais problemas específicos comuns.

3. Devemos lembrar que a instituição do ensino fundamental em oito anos criou a garantia de uma nova escola e um novo patamar de escolaridade mínima. Embora, por diversas razões, essa escola, na prática, não se tenha concretizado integralmente como estava no espírito da legislação, ela abriu um novo espaço educacional. Em que pesem os múltiplos problemas desse nível de escolarização — desintegração entre as séries iniciais e finais, diversidade pedagógica e ambiental requerida por faixas etárias variadas, formação e vocação distinta dos professores, etc. — problemas estes vastamente analisados na literatura educacional, há que se considerar que esta estrutura, pela proximidade física, poderia favorecer a integração curricular e a continuidade. Apesar dos problemas detectados, não se pode desconsiderar que já se iniciou um certo tipo de "cultura" das escolas de 1º grau com a imagem de oito séries no mesmo espaço.

4. Envolve, como a própria Secretária reconhece, pessoas, alunos, pais, professores, diretores, carreiras, projetos de vida, rotinas diárias, etc., enfatizamos, e colocamos como fundamental, a necessidade de uma complementação dos procedimentos de implantação, mediante ampla e clara divulgação dos objetivos e procedimentos possíveis, com discussão pelos segmentos interessados, em cada uma das Delegacias de Ensino e nas escolas, e incorporação de sugestões e soluções locais. Há que haver modelos alternativos, para atingir os propósitos visados e flexibilidade para incorporá-los.

5. A liderança dos Delegados de Ensino e dos Diretores de Escola, na implementação do Projeto e em sua implantação, deve ser um ponto chave. Garantir a eles toda a informação e clareza de perspectivas políticas e administrativas, bem como realçar seu grau específico de autonomia, é questão de importância primeira, assegurando-se seu compromisso com o Projeto. O espaço de participação e contribuição dos Delegados de Ensino deve ser ampla e claramente definido.

6. A questão de famílias com vários filhos em diferentes séries também deve ser objeto de atenção particular. O levantamento do número desses casos, talvez por meio do cadastro dos alunos, ou outros meios, poderia dar uma dimensão real da questão. Este levantamento em cada escola e Delegacia de Ensino pode orientar soluções específicas. Situar os casos que de fato se configuram, como problemáticos é importante, para se avaliar a pertinência de seus encaminhamentos a nível mais amplo, em situações determinadas.

7. Importante, ainda, é o exame dos casos em que escolas tenham conseguido criar equipes integradas, com concepção de trabalho unificado, interligado por objetivos comuns e ações articuladas. Na medida do possível, recomenda-se proceder de maneira a não desintegrar esse trabalho, permitindo que as escolas resultantes da implantação do Projeto tenham estreito entrosamento pedagógico, como num modelo de escolas associadas. Com isso, busca-se a preservação do trabalho integrado, já conseguido pela equipe.

8. As Delegacias de Ensino, pela sua proximidade com os problemas e características das escolas, podem criar modelos diferenciais, segundo os propostas dos respectivos Supervisores e Diretores, estabelecendo padrões relativos a ambientes (salas de aula, laboratórios, salas-ambiente, ambientes de lazer, de esportes, etc.), mobiliário, materiais de apoio, materiais didáticos, etc., em função das finalidades precípuas dos tipos de escolas possíveis em sua região. Isto poderá orientar o desenvolvimento de suas redes e sua melhor qualificação ambiental e pedagógica. A médio prazo, isto poderá ensinar, dentro de cada Delegacia de Ensino, a utilização dos módulos orientadores criados, de modo mais coerente com as necessidades comunitárias reais, dentro de critérios de racionalização e eficácia.

9. Os problemas de locomoção de alunos, em centros urbanos mais complexos, devem ser analisados, em todas as instâncias envolvidas, em cada área, com cuidado redobrado e alta consideração, pela suas implicações nas rotinas pessoais e familiares, até o limite onde não se mostre viável a alteração imediata.



10. A movimentação de pessoal, decorrente da implantação do Projeto deverá merecer cuidadosos esclarecimentos. Resolvidos os problemas resultantes de possíveis mudanças abruptas para o alunado, não só no que se refere a distância espaciais, mas também com relação ao quadro de pessoal, tudo o mais poderá ser naturalmente solucionado. Maior clareza nas diretrizes básicas e gerais deverá evitar percalços, que possam advir do mau entendimento que pormenores desnecessários possam criar.

11. Chamamos a atenção para que seja examinada cautelosamente quanto ao atendimento dos conjuntos habitacionais, a questão da reorganização das escolas da rede estadual, levando em consideração as condições específicas desses conglomerados. Análises aprofundadas dessas situações são essenciais para a tomada de decisões adequadas e coerentes com esses contextos, sempre tendo em vista a melhor solução educacional para essas comunidades.

12. Os problemas básicos que justificam a meta pretendida de melhoria de qualidade do ensino público estadual, a ser atingida a partir da reorganização das escolas, são os das reprovações e do abandono precoce da escola fundamental. Taxas de reprovação e evasão, no entanto, só serão alteradas se, além da adequação pedagógica dos ambientes onde o ensino se processa, lembrarmos que essas taxas derivam também de precários processos de avaliação e que esses processos, executados cotidianamente nas salas de aula, merecem ser mais bem cuidados e orientados, sob pena de nada ser alterado, quer no fluxo dos alunos, quer na qualidade de sua aprendizagem. Cabe lembrar que processos e procedimentos de avaliação, em sala de aula, se acham diretamente vinculados a processos de ensino adotados e incorporados pelos professores.

13. Nesta linha de ponderação, queremos comentar, em especial, as enfatizadas altas taxas de reprovação no Ciclo Básico e nas 5^{as} séries. Referindo-nos, em primeiro lugar, ao Ciclo Básico, não podendo deixar de apontar, que o problema se vincula às crenças e expectativas em relação ao que a criança deve dominar durante e ao término dessas etapas iniciais. Cabe uma reavaliação alentada e mais fundamentada, em estudos disponíveis, das exigências colocadas e aceitas, sem discussão, por professores, diretores, coordenadores, pais, etc., quanto ao que a criança deve dominar em termos de língua escrita, leitura e noções básicas de matemática, em cada etapa. São cabíveis essas exigências? Fundamentam-se em quê? Estão adequadas aos processos de desenvolvimento bio-psico-social das crianças? Em outros contextos, quais as exigências nesses níveis e quais os procedimentos? Quanto às reprovações na 5^a série, é preciso ter presente que este é um momento de passagem e, pelos desacertos apontados pelas pesquisas e sua análise de causas, observa-se que os professores não estão e não são preparados para lidar com essa passagem. O espírito de continuidade não foi alcançado ainda pela maioria dos professores. Falta uma concepção orientadora do que deve ser um ensino fundamental de oito anos, e esta é uma questão importantíssima que, se não atacada de frente, sobretudo no momento mesmo da reorganização proposta, pode comprometer outros esforços que visem garantir o fluxo contínuo de oito anos, com qualidade.

14. A discussão em torno do número de horas de aula para as crianças não é recente e, também, não se sustenta em estudos seguros. Há momentos em que as decisões em torno desta questão são mais ligadas a custos ou interesses corporativos do que a interesses educacionais. Conta-se, para esse tipo de decisão, com a experiência histórica e a vivência prática dos docentes. Se a discussão se ativer apenas à questão do número de horas dedicadas ao ensino a cada semana ou dia, estar-se-á escamoteando o principal, que é o uso do tempo com pertinência. Este é o ângulo pelo qual passa a preocupação real com a boa qualidade do ensino. A pertinência do uso do tempo escolar com o que é essencial deve ser objeto de profunda consideração.

15. Parece importante e oportuno o envolvimento, através de exposições e debates, das instituições de ensino superior que mantenham cursos de licenciatura — estaduais, municipais e privadas — bem como das formadoras de professores em nível de 2^o grau. Responsáveis pela formação dos futuros professores e pelos cursos de especialização, atualização e aperfeiçoamento, poderão tanto enriquecer-se com o contacto mais direto com a problemática envolvida nesta reorganização, como contribuir para os aspectos pedagógicos nela envolvidos.

16. Ainda que a proposta da Secretaria da Educação não tenha a manifesta intenção de favorecer o processo de municipalização do ensino, parece-nos, de um lado, ser indispensável que os municípios participem mais efetivamente do financiamento e gestão do ensino fundamental e, de outro, ser muito mais adequado que as escolas que atendam às quatro primeiras séries, em continuidade e articulação com as escolas de educação infantil, passem gradualmente a ser responsabilidade dos municípios. Por isso, é importante que a reordenação da rede de escolas de ensino fundamental, conforme a proposta em exame, seja feita com pleno conhecimento e participação das Prefeituras Municipais.

2. Conclusão

Os documentos examinados revelam claramente que a preservação da escolaridade de 8 anos para todos é a base da reorganização pretendida. Desta forma, as considerações levantadas neste Parecer encaminham-se, antes, na direção das cautelas e pontos-chaves que este Conselho considera como importantes no processo a ser desencadeado. Destinam-se à reflexão das equipes da Secretaria e apoio à definição e orientação das ações, bem como à tomada final de decisões. Reconhecendo este Conselho a existência de alguns problemas que possam advir dessa reorganização — nenhuma inovação e transformação se faz sem ruído social — reconhece, também, que ela é do interesse do alunado, por oferecer possibilidade de melhoria da qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem.

Como em outros assuntos examinados por este Conselho, não cremos que caiam interferências que alterem as opções básicas que orientam a proposta de Reorganização das Escolas da Rede Estadual. Porém, nos termos das apreciações feitas, este órgão julga conveniente destacar alguns pontos essenciais, muitos deles já ressaltados nos documentos da Secretaria de Estado da Educação. Recomenda-se, pois, considerar:

a) A necessidade de ampla e clara divulgação dos objetivos e procedimentos.
b) A sistematização da articulação entre as escolas que sediarão do Ciclo Básico à 4^a série e as que sediarão da 5^a à 8^a série, de forma a assegurar a escolaridade de 8 anos para todos.

c) Flexibilidade nos casos problemáticos.

d) Ênfase, em todos os níveis de divulgação e discussão da proposta, do pretendido efeito de valorização moral e material dos participantes do sistema educacional, compreendendo-se em tal valorização a justa e indispensável qualificação profissional e salarial dos profissionais da educação.

e) Incentivo à liderança dos Delegados de Ensino e Diretores de Escola, dentro de seu âmbito de atuação.

f) Orientação às Delegacias de Ensino para criação de projetos variados de escolas, com padrões relativos a ambientes, mobiliários, laboratórios, etc., que poderão definir, a médio prazo, o desenvolvimento de suas redes, dentro de critérios de racionalização e eficácia.

g) Ênfase na melhoria da qualidade dos processos de ensino, aprendizagem e avaliação em sala de aula.

h) Revisão, tendo em vista o que se conhece hoje sobre o desenvolvimento sócio-cognitivo de crianças e jovens, das expectativas e crenças cristalizadas em relação ao que os alunos devem dominar, enquanto conteúdos e habilidades, em cada etapa de seu processo de escolarização.

i) Criação de condições para a utilização pertinente do tempo dos alunos na escola.

j) Envolvimento sistemático, no Projeto, das instituições públicas e particulares de ensino superior — que mantêm cursos de licenciatura e das instituições de 2^o grau, formadoras de professores.

l) Envolvimento sistemático das Prefeituras Municipais, no processo de reorganização da rede escolar e de ampliação de sua participação no financiamento e na gestão do ensino fundamental.

Além dessas recomendações, o Conselho estará estudando a eventual necessidade de edição de normas complementares para a respectiva implantação, principalmente, naqueles aspectos que, em momentos anteriores, já foram objeto de Deliberações e Indicações aprovadas pelo Órgão, bem como para o aprofundamento de questões para o qual não houve tempo suficiente.

Com estas considerações, este Conselho manifesta-se favoravelmente à implantação do Projeto.

3. Decisão da Comissão

A Comissão Especial adota, como seu Parecer, o Voto da Relatora.

Presentes os Conselheiros: Arthur Fonseca Filho, Bernardete Angelina Gatti, Luiz Roberto Dante e Pedro Salomão José Kassab

Deliberação Plenária

O Conselho Estadual de Educação aprova, por unanimidade, a decisão da Comissão Especial, nos termos do Voto da Relatora.

