



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

Parecer nº 820/2009

Responde consulta sobre a inserção de normas de convivência nos Regimentos Escolares das escolas de Educação Básica integrantes do Sistema Estadual de Ensino.

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, com fundamento na legislação vigente, pertinente ao assunto em tela, em especial ao contido na Resolução CEED nº 236, de 21 de janeiro de 1998, que regula a elaboração de Regimentos Escolares de estabelecimentos do Sistema Estadual de Ensino, e na Resolução CEED nº 288, de 21 de setembro de 2006, que dispõe sobre os procedimentos para análise e aprovação dos Regimentos Escolares de estabelecimentos de ensino que integram o Sistema Estadual de Ensino, emite o presente Parecer que orienta o Sistema Estadual de Ensino quanto à inserção de normas de convivência nos Regimentos Escolares das escolas de Educação Básica.

RELATÓRIO

2 - Diversas escolas solicitam, de forma recorrente, orientações deste Colegiado no que se refere às dificuldades de relacionamento entre os integrantes da comunidade escolar.

3 - O compromisso em responder às consultas que chegam, quanto à inserção de normas de convivência nos Regimentos Escolares, fez com que este Conselho, para ampliar o debate sobre o assunto, realizasse várias reuniões com especialistas na área, visita ao Centro Integrado de Atendimento da Criança e Adolescente - CIACA, ao Juizado Especial da Infância e Juventude, ao Departamento Estadual da Criança e do Adolescente ó DECA, à Fundação de Atendimento Sócio Educativo ó FASE, bem como realizasse uma Audiência Pública, no município de Ivoti, em Sessão Plenária fora de sede deste Conselho.

4 ó Nas reuniões, algumas das causas apontadas para as dificuldades de relacionamento no âmbito escolar encontram explicação na omissão e/ou desestruturação familiar, com reflexo direto no comportamento de suas crianças e adolescentes, na exclusão social, na violência intra-familiar, na prática do bullying (atos de violência física ou psicológica, intencionais e repetidos, praticados por um indivíduo ou grupo de indivíduos, com o objetivo de intimidar ou agredir outro indivíduo ou grupo de indivíduos), nos efeitos da drogadição, na carência de recursos humanos e de mecanismos e estruturas pedagógicas eficientes, uma vez que os profissionais da educação (direções e professores), demais servidores e colaboradores encontram dificuldades para enfrentar as recorrentes situações de violência, levando à fragilização do próprio ambiente escolar.

5 ó Verifica-se, ainda, que a judicialização (transferência para os tribunais e outras instituições jurídicas) tem sido adotada como uma das formas de solução imediata de conflitos que poderiam ser tratados de forma preventiva no ambiente escolar.

ANÁLISE DA MATÉRIA

6 ó Uma rápida retrospectiva histórica sobre o caráter de anteriores leis de diretrizes e bases da educação nacional é útil para demonstrar as modificações ocorridas ao longo do tempo e seus desdobramentos na elaboração dos Regimentos Escolares.

7 ó À luz da Lei federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que possuía um caráter nitidamente administrativo, e da Lei federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, com seu viés centralizador que atrelava a organização administrativa, didática e disciplinar à aprovação do Conselho Estadual de Educação, elaboraram-se Regimentos Escolares cuja redação teve como pano de fundo determinadas concepções de delinquência infantil e juvenil, transformando esses Regimentos em verdadeiros códigos penais com a presença de um rol de direitos e deveres seguidos de explícitas punições.

8 ó A evolução da sociedade brasileira provoca mudanças de paradigmas, também, na história do direito sobre a infância e juventude, cujas etapas básicas podem ser assim sintetizadas:

8.1 ó primeira etapa ó caráter penal: desde os códigos penais do século XIX até a primeira década do século XX, as crianças e adolescentes eram encarados e tratados praticamente como adultos. Assim, fixavam-se normas de privação de liberdade sem a preocupação de evitar o ambiente inóspito e promíscuo presente nas instituições na época, marcando, com isso, o fim da infância;

8.2 ó segunda etapa ó caráter tutelar: no início do século XX, ocorre, a partir de ideais dos reformadores norte-americanos, uma nova administração da Justiça de Menores com a separação entre adultos e menores, mas mantendo a concepção de delinquência juvenil e a consequente ação punitiva de atos infracionais;

8.3 ó terceira etapa ó caráter de proteção: a criança e o adolescente passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e, por suas especificidades, de proteção integral tanto de parte do Estado, como da sociedade e da família. Os jovens são passíveis, agora, de aplicação de medidas sócio-educativas que consideram, entre outros aspectos, a capacidade do adolescente em cumpri-las, as circunstâncias e a gravidade da infração (art. 112, § 1º, do ECA), ressalvada a hipótese de remissão (art.114 e art. 127 do ECA).

9 - Essa terceira etapa, no Brasil, foi inaugurada com a Constituição Federal de 1988 ó CF/88 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Com a Constituição Federal, com o ECA, com o surgimento dos Conselhos Tutelares, com a atuação decisiva do Ministério Público e, principalmente, com o advento da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, tudo fica muito diferente. Como consequência, a questão da disciplina escolar deixa de ser um problema penal e se torna uma questão pedagógica.

10 ó Não havendo mais a obrigação de regular a parte administrativa e removendo-se o caráter penal das normas escolares, o Conselho Estadual de Educação liberou a escola de regular esses aspectos no Regimento Escolar, tornando-o essencialmente um documento pedagógico, como se constata no artigo 1º e no parágrafo único do artigo 4º da Resolução CEED nº 236, de 21 de janeiro de 2008:

Art. 1º - O Regimento Escolar é o documento que define a organização e o funcionamento do estabelecimento de ensino, quanto aos aspectos pedagógicos com base na legislação do ensino em vigor.

Art. 4º - [...]

Parágrafo único - *O corpo do Regimento Escolar ater-se-á à disciplinação dos elementos de caráter pedagógico [...].*

A justificativa da referida Resolução explicita esse caráter pedagógico e coletivo do trabalho da escola a ser regulado no Regimento Escolar, como pode ser observado nos trechos destacados a seguir:

[...] O Regimento Escolar, enquanto conjunto de normas que regem o funcionamento da instituição, pode concorrer para essa concentração de esforços no processo ensino-aprendizagem. Para tanto, deve ser dele excluído tudo que não diga respeito ao fato educativo ó e que pode ser regulado em outro instrumento qualquer, e transformado num verdadeiro estatuto pedagógico, capaz de orientar toda a comunidade escolar de forma simples, mas segura. A própria LDB exige que cada estabelecimento de ensino ó com a colaboração da comunidade escolar e, em especial, com a participação de seus professores, elabore um projeto pedagógico capaz de dar consistência ao trabalho realizado, com vistas ao atingimento das finalidades para as quais foi criado.

Esse projeto pedagógico ó para o qual não se há de estabelecer modelo nem fixar parâmetros ó precisa ser conseqüência e resultante da reflexão conduzida no ambiente da comunidade escolar, fiel a suas circunstâncias e retrato de seus anseios, de suas necessidades e de suas demandas.

[...] Nesse contexto, o Regimento Escolar é o instrumento formal e legal que regula ó como uma espécie de contrato social ó as relações entre os atores do cenário escolar, desenha os caracteres das personagens e define papéis. O Regimento Escolar é, assim, a tradução legal de tudo aquilo que o projeto pedagógico descreveu, esclareceu, definiu e fixou.

[...] Esta Resolução, coerente com as ponderações até aqui feitas, atribui ao estabelecimento de ensino ampla liberdade para elaborar um Regimento Escolar talhado a sua feição, capaz de efetivamente ser um guia de consulta constante.

11 ó As manifestações do Conselho Estadual de Educação a respeito do Regimento Escolar, coerentes com a legislação e normas vigentes, são voltadas a afirmá-lo como um estatuto pedagógico, construído pela escola de forma coletiva e participativa, onde se incluem as normas de convivência escolar e não as excluindo como parece ter sido o entendimento, que se corrige neste Parecer.

12 - Dizer que o Estatuto da Criança e do Adolescente ó ECA - Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, impede que as escolas adotem regras e normas de convivência é afrontar a compreensão sistêmica do ordenamento jurídico. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ó LDBEN - Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estatui que o ensino tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Diante deste cenário normativo, merecem especial atenção os seguintes aspectos:

a) o art. 6º, que trata das disposições preliminares, traz regras básicas de interpretação de todos os demais artigos do ECA, bem como os arts. 53 a 58, que tratam do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer;

b) os arts. 12, 13 e 14 da LDBEN tratam, respectivamente, dos deveres dos estabelecimentos de ensino, dos professores e da gestão democrática da escola;

c) os artigos supramencionados do ECA e da LDBEN acolhem e ampliam os princípios da Constituição Federal de 1988 ó CF/88. Enquanto a LDBEN dispõe sobre como deve ser a oferta da educação, o ECA trata dos direitos daqueles que a demandam, perante o sistema de ensino;

d) ao ECA cabe proteger juridicamente as crianças e adolescentes, indicando quais são os seus interesses, estabelecendo, pois, normas de caráter geral;

e) a Constituição Federal, em seu art. 227, adota a Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente; os ditames, princípios e regras referentes à citada Doutrina foram posteriormente incorporados tanto pelo ECA como pela própria LDBEN;

f) a partir da CF/88, os dois diplomas legais supracitados devem ser interpretados em conexão direta, não havendo possibilidade de leituras estanques, ressaltando-se que a LDBEN, no que se refere à matéria pedagógica, por sua especificidade, merece consideração prioritária;

g) a escola, ao elaborar seu Regimento a partir da construção de seu projeto político-pedagógico, tem o dever de cumprir a CF/88, o ECA, a LDBEN, juntamente com as normas do Sistema Estadual de Ensino. Isso significa valorizar o aluno, sua potencialidade e, também, levá-lo à compreensão de que ele é um sujeito social de direitos e obrigações;

h) a construção do Projeto Político-Pedagógico - PPP é de fundamental importância, pois, além de oportunizar uma reflexão entre os diversos segmentos da escola, também norteia propostas a serem operacionalizadas. Consequentemente, possibilita à comunidade escolar visualizar o contexto em que está inserida. Enfim, é através do PPP que a escola organiza seu trabalho pedagógico, articula os diversos segmentos e instâncias, interagindo com a comunidade escolar;

i) construir o PPP é poder exercitar a política, pois ela é um produto da ação/diálogo dos seres humanos no espaço coletivo. Discutir, elaborar, argumentar, confrontar, decidir são ações que exercitam a criatividade e a tolerância de todos e que colocam as ideias e a vida em movimento, criando e gestando um novo contexto.

13 - As normas de convivência, sempre de cunho pedagógico, necessitam ser entendidas como um conjunto de procedimentos que orientam as relações interpessoais que ocorrem no âmbito escolar, sendo o resultado de uma construção coletiva ao envolver os segmentos que compõem a comunidade escolar e se fundamentam nos princípios da solidariedade, da ética, da pluralidade cultural, do respeito às diferenças, da autonomia e da gestão democrática.

14 - Para que sejam alcançados os objetivos esperados, alguns aspectos devem ser observados pelas escolas quando da construção e aplicação das normas de convivência:

a) que sejam poucas e coerentes com o seu processo educativo, decorrentes do projeto político-pedagógico;

b) que estejam formuladas e justificadas com clareza, proporcionalidade e razoabilidade;

c) que sejam construídas e conhecidas por todos;

d) que sejam aprovadas pelo Conselho Escolar ou instância similar;

e) que seja exigido o seu efetivo cumprimento, fator essencial para seu reconhecimento e aplicabilidade;

f) que todas as medidas adotadas sejam o resultado de um processo dialogado, devidamente registradas, com o conhecimento da parte interessada e, no caso dos alunos menores de 18 anos, com a ciência de seus pais ou responsáveis, assegurando-se, sempre, o direito à ampla defesa e, ainda, que expressem os compromissos assumidos pelos envolvidos para a superação dos conflitos ocorridos.

15 ó A boa convivência escolar implica o esforço e persistência de toda a comunidade no combate à violência, mediando os conflitos. É necessária a compreensão de que o conflito é uma constante na vida de todos, contudo, podemos criar as condições de amenizá-lo para que não chegue

à condição de violência. O principal objetivo é a construção de um processo educativo, cujo conteúdo está ancorado na convivência comunitária participativa e responsável, promotora da cidadania emancipatória.

16 - A formação em serviço dos docentes e o seu empoderamento, revestido de uma postura propositiva, é de fundamental importância. As mantenedoras e direções de escolas devem, necessariamente, assegurar as condições para que tal aconteça. Além disso, o fortalecimento dos vínculos, num verdadeiro processo construtivo, aglutinador de forças, podem mudar favoravelmente a realidade que hoje enfrentamos.

17 - Outra ação propositiva é a busca da cultura da paz, caracterizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura ó UNESCO, como uma cultura baseada num conjunto de valores e compromissos com o respeito a todos os direitos individuais e humanos, a promoção e vivência do direito à vida e à dignidade de cada pessoa sem discriminação ou preconceito, a rejeição a qualquer forma de violência, o respeito à liberdade de expressão e à diversidade cultural por meio do diálogo e da compreensão e do exercício do pluralismo, a prática do consumo responsável respeitando-se todas as formas de vida do planeta e a resolução dos conflitos por meio do diálogo, da negociação e da mediação.

18 - As escolas devem buscar aprofundar e conjugar esforços com as diversas instâncias de representação comunitária, tanto no âmbito interno (Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, Associações de Pais e Mestres ou Círculos de Pais e Mestres), bem como com as que a circundam (Associações de Moradores, Clubes de Serviços e outros), sendo importante incentivar a participação dos pais ou responsáveis no dia a dia escolar, dialogando permanente e intensamente com os mesmos. Além disso, devem procurar desenvolver um trabalho em rede com as instituições e organismos públicos que compõem o sistema de garantias aos direitos da infância e da juventude, tratando e trabalhando as normas de convivência dentro de uma visão eminentemente pedagógica e não como um mero sistema de castigos ou sanções.

19 ó É importante, no entanto, não superdimensionar o alcance das normas de convivência. Não se pode perder de vista que tais normas têm por objetivo orientar as relações interpessoais no ambiente escolar e não substituir os demais códigos de regras da vida em sociedade. Desta forma, condutas ou comportamentos que já são regulamentados por outras legislações, por óbvio, não ficam derogados por normas internas da escola.

20 ó Situações envolvendo porte ou consumo de substâncias psico-ativas ilícitas, porte de armas e indícios ou constatação de violência, negligência, maus tratos, abuso ou exploração sexual de crianças ou adolescentes, de imediato, as direções de escolas devem notificar, e/ou se for o caso, requisitar a presença da autoridade competente, para as devidas providências (Brigada Militar, Conselho Tutelar, Departamento Estadual da Criança e do Adolescente, Ministério Público e Polícia Civil).

21 ó Este Colegiado recomenda e enfatiza a importância de as escolas e as mantenedoras, a partir das orientações deste Parecer, incluírem no seu Regimento Escolar as normas de convivência escolar, construídas, trabalhadas e conhecidas pelos segmentos da escola.

22 - As alterações nos Regimentos devem ser aprovadas pelo Conselho Escolar ou instância similar, com a finalidade excepcional de incluir normas de convivência, não necessitando de nova aprovação pelo Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, conforme disposto no artigo 2º da Resolução CEED nº 288, de 21 de setembro de 2006, bem como o prazo estabelecido no artigo 8º da referida Resolução deixa de ser considerado devendo, no entanto, ser observados os demais dispositivos da Resolução CEED nº 236/1998 e da Resolução CEED nº 288/2006.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, a Comissão de Legislação e Normas propõe que este Conselho aprove o presente Parecer que responde consulta sobre a inserção de normas de convivência nos Regimentos Escolares das escolas de Educação Básica integrantes do Sistema Estadual de Ensino.

Em 24 de novembro de 2009.

Raul Gomes de Oliveira Filho - relator

Dorival Adair Fleck

Domingos Antônio Buffon

Hilda Regina Silveira Albandes de Souza

Maria Eulalia Pereira Nascimento

Marisa Terezinha Stolnik

Neiva Matos Moreno

Ruben Werner Goldmeyer

Aprovado, por maioria, em sessão plenária de 09 de dezembro de 2009, com o voto contrário das Conselheiras Indiara Souza e Marta Ribeiro Bulling e a abstenção do Conselheiro Carlos Vilmar de Brum.

Cecília Maria Martins Farias
Presidente