

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 0964/80

INTERESSADO : COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : Cons^a. Amélia Americano Domingues de Castro

PARECER CEE Nº 291 / 83 - CEPG - Aprov. em 09 / 03 /83

1. HISTÓRICO:

O Senhor Coordenador de Ensino do Interior, da Secretaria de Estado da Educação, encaminhou à Presidência deste Conselho ofício que reproduzimos a seguir:

"São Paulo, 25 de abril de 1980.

Senhor Presidente

Esta Coordenadoria tem Indeferido o pedido de reconhecimento de considerável número de escolas particulares que mantêm o ensino de 1º grau. Dentre as causas, que motivaram esses indeferimentos, a infringência dos artigos 18 e 75 da Lei 5692/71 figura como a de maior frequência.

Embora se constate a coincidência de causa determinante do indeferimento, a situação das escolas envolvidas é bastante diversificada - quanto à natureza das entidades mantenedoras, à localização e à população escolar atendida - conforme foi possível inferir dos dados coletados por esta Coordenadoria ao analisar os processos de reconhecimento. Assim é que encontramos, dentre outras escolas nas seguintes situações:

- a) localizadas na zona urbana, mantidas por entidades particulares sem fins lucrativos , empresas privadas , associações religiosas e instituições beneficentes ou conveniadas com a Secretaria da Educação nos termos do Decreto nº 7318/75, alterado pelos Decretos nºs 8141/76 e 9313/76;
- b) situadas na zona rural , mantidas, via de regra, por associações religiosas ou beneficentes ou por empresas privadas.

No estudo dos processos de reconhecimento , foi possível , outrossim, verificar que:

- a) muitas das escolas de 1º grau não reconhecidas, especialmente as que se situam na zona rural, são as únicas existentes na região a dar atendimento à população escolar compreendida na faixa etária dos 7 aos 14 anos;

- b) há escolas que mantêm apenas as quatro últimas séries do 1º grau, funcionando somente no período noturno, para atendimento a uma clientela maior de 14 anos e outras que, funcionando mesmo em período diurno, justificam a sua condição de escolas de 1º grau incompletas, com a falta de demanda para as quatro primeiras séries;
- c) a maioria das escolas em questão não apresenta recursos financeiros, materiais e humanos necessários à complementação dos seus cursos de 1º grau, de forma a atender, integralmente, às exigências legais vigentes quanto às condições físicas, instalações e organização didático-administrativa.

Em face do exposto e considerando que:

- a) as escolas que mantêm ensino de 1º grau da 1ª. à 4ª série vêm funcionando, atualmente, em condições semelhantes às das escolas estaduais congêneres:
 - mantendo apenas uma classe com uma ou mais séries (consideradas na rede estadual como unidades isoladas pelo artigo 1º do Decreto nº 7709/70);
 - com mais de uma classe, mantendo da 1ª à 3ª ou da 1ª à 4ª série;
- b) na zona rural, a escola de 1º grau (1ª à 4ª série) - quer mantenha uma ou duas classes, atendendo a uma ou mais séries - funciona contando apenas com uma ou duas salas de aula e o mínimo indispensável de mobiliário e material escolar, dispondo, como único recurso humano, de um ou dois professores, portanto, sem condições de atender às exigências contidas no artigo 16 da Lei 4024/61 e Deliberação CEE 18/78;
- c) a escola de 1º grau que vem mantendo o ensino da 1ª à 4ª série ou da 5ª a 8ª série, tanto a localizada na zona urbana como a da zona rural, oferecendo, em alguns casos, ensino gratuito, supre, via de regra, a deficiência de vagas existente na rede oficial de ensino;
- d) tais escolas, especialmente as localizadas na zona rural, surgiram em resposta às necessidades de uma situação concreta de algumas regiões do nosso Estado;
- e) considerando, finalmente, que, no caso de não poderem satisfazer às condições previstas no artigo 10 da Delibera-

ção 18/78, com a redação alterada pela Deliberação CEE nº 25/79, muitas das escolas em apreço terão cassadas as suas autorizações de funcionamento no prazo de um ano, a contar da data do indeferimento de seu pedido do reconhecimento;

a Coordenadoria de Ensino do Interior consulta ao Egrégio Conselho Estadual de Educação se:

- a) as escolas de 1ª à 4ª série do ensino de 1º grau poderiam, à semelhança do tratamento dado no Parecer CEE nº 1124 /79 às escolas municipais que não estejam vinculadas a escolas de 1º grau completas, ser excluídas do processo de reconhecimento;
- b) seria possível estabelecer tratamento transitório, de exceção, no caso de reconhecimento de escolas que mantêm o 1º grau incompleto com estrutura e organização peculiares quando:
 - localizadas em bairros periféricos da zona urbana , atendendo à clientela carente;
 - comprovada a impossibilidade de absorção do contingente de alunos pela rede oficial de ensino;
 - a celebração de convênio de entrosagem com outras escolas não seria suficiente para atender às exigências contidas no artº 5º da Deliberação CEE nº 18/78;
- c) seria de se propor estrutura específica e organização administrativa condizente com as peculiaridades de cada situação;
- d) poderia ser considerada regular a situação escolar do aluno proveniente de escola de 1º grau (5ª a. 8ª série) não reconhecida, ou em casos de transferência ou de continuidade de estudos, especialmente neste período inicial da vigência da Deliberação CEE 18/78;
- e) no caso de escolas que mantêm convênio de entrosagem com estabelecimentos congêneres, seria observado o prazo previsto no artigo 9º da Deliberação CEE 18/78, com nova redação dada pela Deliberação CEE nº 25/79, a contar da data de celebração do referido convênio.

Ao apresentar a esse Egrégio Colegiado a presente situação e ao formular as questões dela decorrentes que, acreditamos, não tenham

sido esgotadas, é objetivo desta Coordenadoria receber do Conselho Estadual de Educação orientação que lhe assegure dispensar tratamento coerente com os artigos 2º e 3º da Lei 4024/61 a escolas que, embora funcionando em regime de exceção, vem prestando o indispensável atendimento à demanda escolar local.

Atenciosamente

JORGE MONTEIRO JÚNIOR
COORDENADOR DE ENSINO DO INTERIOR "

Distribuído o processo ao Nobre Conselheiro Geraldo Rapacci Scabello, este, após tecer considerações a respeito da oportunidade das questões propostas, sugeriu ao Sr. Presidente da CEPG deste Colegiado a remessa do processo à Comissão de Legislação e Normas, para "orientação segura sobre a matéria".

A douta CLN deste Colegiado houve por bem responder como segue:

"Senhor Presidente:

Entendo que não há, no caso, salvo melhor juízo, ou diferente formulação na consulta, aspecto jurídico a abordar. Os Pareceres deste Conselho de nºs 1.124/79, 1.594/79, 143/80 e 480/80 versam a matéria tratada em parte neste Protocolado, dando-lhe solução de mérito.

Assim, a pretendida uniformidade de tratamento das questões abordadas poderá ser resolvida pela Douta Câmara do 1º Grau, à luz das Deliberações CEE nºs 18/78 e 25/79.

Em 15 de setembro de 1980

Consº Moacyr Expedito M.Vaz Guimarães
Relator "

2. APRECIÇÃO:

2.1 - As questões propostas focalizam dificuldades para a implantação do regime instituído pela Lei 5692/71, que subsistem neste décimo ano de sua vigência. Mais especificamente, tratam de obstáculos para a plena instauração do regime de escola de 1º grau, com oito anos de duração, matéria do art. 18 da Lei 5692/71, com relação à qual o Capítulo VIII do mesmo diploma legal (Disposições Transitórias) prescreve as normas de implantação a seguir transcritas:

"Art. 75 - Na Implantação do regime instituído pela presente Lei, observar-se-ão as seguintes prescrições em relação a estabelecimentos oficiais e particulares de 1º grau:

I - As atuais escolas primárias deverão instituir, progressivamente, as séries que lhes faltam para alcançar o ensino completo de 1º grau.

II - Os atuais estabelecimentos que mantenham ensino ginásial poderão continuar a ministrar apenas as séries que lhes correspondem, redefinidas quanto à ordenação e à composição curricular, até que alcancem as oito da escola completa de 1º grau.

III - Os novos estabelecimentos deverão, para fins de autorização, indicar nos planos respectivos a forma pela qual pretendem desenvolver, imediata ou progressivamente, o ensino completo de 1º grau."

A consulta refere-se a situações excepcionais, nas quais estabelecimentos particulares mantêm apenas uma classe (tipo de "unidade isolada" da rede estadual), somente as séries iniciais do ensino do 1º grau (até a 3ª ou 4ª série) ou as séries finais desse nível (5ª à 8ª.). Embora não se refira unicamente às escolas da zona rural, nas quais há séria limitação de recursos materiais e humanos, os "Consideranda" da consulta acentuam que se trata de estabelecimentos de ensino que surgiram em resposta a necessidades próprias a certas regiões do Estado. Alguns desses estabelecimentos, sejam eles rurais ou urbanos, oferecem ensino gratuito, e dá-se ênfase ao fato de que suprem, "via de regra, a deficiência de vagas existente na rede oficial de ensino". O Senhor Coordenador de Ensino do Interior declara que tem indeferido o pedido de reconhecimento de grande número de escolas particulares, por sua infringência dos arts. 18 e 75 da Lei 5692/71, acrescentando que muitas escolas terão, por esse motivo, cassadas suas autorizações de funcionamento no prazo de um ano a contar da data do indeferimento de seu pedido de reconhecimento, conforme o art. 10 da Del. CEE 18/78, com a redação alterada pela Del. CEE nº 25/79.

Afirmamos, em trabalho elaborado logo após a promulgação da Lei 5692/71, ao destacar suas peculiaridades: "a prova da implantação, a transformação de intenções em realidades e que dirá se ela efetivamente cumprirá seu anseio de expandir e atualizar o ensino de 1º e 2º graus no Brasil" (O Ensino de 1º e 2º Graus, in Didática para a Escola de 1º e 2º Graus - Pioneira, 1974, 3ª ed.), Estamos diante de um dos impasses da implantação da Lei, quando os problemas sociais e econômicos de um vasto país em desenvolvimento desafiam as intenções dos legisladores. O nobre Conselheiro João Baptista Salles da Silva ponderou, com muita propriedade, o seguinte: "a realidade demonstra que a Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus apresenta mui-

tas disposições ainda não integralmente cumpridas, considerando a existência de obstáculos diversos que impedem sua total implementação" (Parecer CEE nº 0480/80).

A escola única de oito anos atende a princípios indiscutivelmente sadios de integração vertical e continuidade de estudos a partir de sete anos de idade. Promove uma etapa de escolarização comum, dentro da qual suficiente flexibilidade curricular permite ajustes específicos a condições e necessidades regionais e locais. Os problemas de sua implantação plena subsistem, no entanto, por força de questões tanto econômicas quanto sociais. Conjugados, tais problemas emergem na periferia dos centros populosos e, mais ainda, em pequenas cidades e nas zonas rurais, nestas, agravados por população rarefeita e falta de comunicações. Ocorrem, tanto na rede pública de ensino, quanto na particular, que, dentro do princípio da legislação que garante a liberdade de ensino à iniciativa privada, na forma da Lei em vigor (art. 3º, Lei 4024/61), constitui uma força auxiliar importante, tanto para que se possa dar efetiva realização ao princípio da obrigatoriedade escolar, como para permitir à família a escolha do gênero de educação que pretende dar a seus filhos.

As considerações feitas, se justificam a necessidade de busca de soluções para os problemas trazidos ao conhecimento deste Conselho pelo Senhor Coordenador de Ensino do Interior do Estado de São Paulo, não escondem a dificuldade em fazê-lo, sem desrespeito às bases e diretrizes que orientam a educação nacional. Qualquer resposta que implique na mera protelação das medidas justas para que os princípios da legislação sejam atendidos fica desde logo prejudicada, de acordo com o que disse a ilustre Conselheira Edília Coelho Garoia, ao final de Parecer relatado no Conselho Federal de Educação sobre assunto da mesma natureza: "cabe-nos acrescentar que a ninguém é dado descumprir a Lei e que o 'gradativo' que ela admite não pode ser interpretado como adiamento 'sine die' (Parecer CFE nº 1139/72)".

Será, pois, no âmbito das próprias aberturas que a legislação oferece para atender aos problemas da nossa realidade que procuraremos examinar a questão. Recorreremos, com esse propósito, ao artigo 3º da Lei 5692/71, que, logo ao início do documento, apresenta uma relação de instrumentos facilitadores para a superação de alguns obstáculos previstos em sua implantação.

Esse artigo, que propõe soluções para a criação ou reorganização de estabelecimentos de ensino "sob critérios que assegurem a plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, sem duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes" (Art. 2º da Lei

5692/71), diz o seguinte:

"Art. 3º - Sem prejuízo de outras soluções que venham a ser adotadas, os sistemas de ensino estimularão, no mesmo estabelecimento, a oferta de modalidades diferentes de estudos integradas por uma base comum e na mesma localidade:

a) a reunião de pequenos estabelecimentos em unidades mais amplas;

b) a entrosagem e a intercomplementaridade dos estabelecimentos de ensino entre si ou com outras instituições sociais, a fim de aproveitar a capacidade de uns para suprir deficiências de outros;

c) a organização de centros interescolares que reúnam serviços e disciplinas ou áreas de estudos comuns a vários estabelecimentos " (grifos nossos).

2.2 - As paginas anteriores reproduzem a parte inicial do Parecer aprovado pela CEPG sobre a matéria, acrescida da transcrição do art. 3º da Lei 5692/71. O mencionado Parecer foi objeto de longas discussões no Plenário desta Casa, das quais resultaram valiosos subsídios para o esclarecimento e orientação do problema, advindos tanto de conselheiros favoráveis quanto daqueles que se manifestaram contrariamente a alguns de seus aspectos. Naquela oportunidade, a nobre Cons^a. Maria Aparecida Tamaso Garcia, após pedir vista do processo, formulou declaração de voto cujas ponderações são divididas em duas partes: a) preliminar de ordem legal a ser resolvida pela CLN "a fim de se saber se situações como a deste protocolado encontram amparo na Lei 5692/71"; b) exame das situações escolares que devem ser consideradas por este Colegiado com sugestões para solucionar os diferentes tipos de problemas das escolas incompletas de 1º grau. O parecer da CLN, em resposta à indagação da nobre Conselheira, teve por relator o ilustre Conselheiro Renato Teodoro Di Dio e versou especialmente sobre a conceituação de "entrosagem e intercomplementaridade". Fundamentando-se na obra de Valnir Chagas, "Educação Brasileira: o ensino de 1º e 2º graus", o autor do Parecer, com o brilho que o distingue, desenvolveu sua argumentação em torno do significado dos termos citados concluindo que as fontes consultadas não oferecem definição formal dos mesmos. Convicto de que a "entrosagem vertical", por destinar-se a casos excepcionais, não é amparada pela Lei nem pode ser objeto do normas, entendo que tais casos devem continuar a ser apreciados casuisticamente.

O Conselho Pleno, no entanto, divergiu da conclusão da CLN e a CEPG solicitou volta do processo à Câmara para reexame. As ma-

nifestações do Plenário, especialmente as dos dois brilhantes Conselheiros já citados, bem como o conhecimento que tivemos de outros documentos, permitiram-nos modificar alguns aspectos do Parecer original, mantendo, entretanto, as posições que nele foram expressas.

2.3 - Os conceitos de entrosagem e de intercomplementaridade

O Conselheiro Di Dio, em seu Parecer, entendeu "entrosagem" como coordenação, conjugação, associação, cooperação, sentido no qual o termo é usado na linguagem comum, seja com referência a objetos, pessoas ou instituições escolares.

Difícil é, no entanto, distinguir como expressões da Lei, a entrosagem da intercomplementaridade. Esta última segue de perto o uso comum da palavra (complemento= o que completa; intercomplementares = coisas, entidades que se completam mutuamente) e é exemplificada amplamente em textos explicativos da legislação. São intercomplementares: escolas e centros interescolares (ou outras instituições sociais), mas podem também relacionar-se desse modo escolas entre si para "intercomplementar" currículo, seja na parte profissionalizante seja na parte geral, por exemplo, quanto à Física ou Língua Estrangeira (exemplos de Valnir Chagas, op. cit. p. 285/286), Mas texto algum é tão explícito quanto à entrosagem. Este termo é usado com relação ao outro e é assim que temos menções (em V, Chagas) à "entrosagem na intercomplementaridade", como se fosse a 1a. um processo e a 2a, o seu produto; e também o inverso quando o autor citado refere-se a "estabelecimentos - (que) podem entrosar-se pelos mais variados graus e formas de intercomplementaridade " (p. 287). Seria a entrosagem um procedimento mais genérico e a complementaridade mútua uma de suas modalidades?

Nas palavras da ilustre Conselheira Eurides Brito da Silva "a entrosagem e a intercomplementaridade de estabelecimentos de ensino, entre si ou com outras instituições sociais, são estratégias de ação que visam possibilitar a implantação mais rápida e inteligente do novo regime de ensino. Objetivam ambas a reunião de esforços e recursos, reduzindo ociosidades e evitando, novamente, duplicidade de meios para fins idênticos". Continuando, diz a nobre Conselheira: "apesar de possuir objetivos comuns, a entrosagem e a intercomplementaridade diferem entre si. Esta se procura para suprir deficiências das instituições envolvidas, atendendo, portanto, a interesses imediatos das partes que se ajudam mutuamente. A entrosagem, no entanto, não implica, obrigatoriamente, nessa permuta que caracteriza a intercomplementaridade" (" In-

tercomplementaridade e Centro Interescolar no Ensino de 1º Grau", Série Ensino Fundamental, MEC, 1973, P. 18).

A Senhora Conselheira prossegue, no mesmo texto, e acentuando que a idéia de entrosagem resulta da "concepção de que a Educação hoje não se faz" intramuros " da Escola, e que a "entrosagem das escolas entre si" deve ser permanente para que nelas circulem experiências bem sucedidas. Novamente encontramos o conceito da complementaridade bem especificado e o de entrosagem trabalhado em seus aspectos gerais: ambos tem objetivos comuns mas o segundo não exige troca, permuta, mutualidade. Em ambos, evita-se duplicação de meios para os mesmos fins, pretende-se racionalizar e aumentar produtividade pela reunião de esforços e partilha de responsabilidades.

V. Chagas chega mais perto do que procuramos, quando se refere aos complexos escolares que podem resultar de entrosagens e das muitas variáveis presentes nesse processo, por exemplo, o numero de escolas, a distância entre elas e, "sobretudo, o teor de organização que se imprima a cada complexo" (op.cit .p.283) . Pois Chagas defende a "escola função" e a contrapõe à "escola endereço" (op.cit.p.369) admitindo que, "como quer que seja, as entrosagens constituem um crescimento ou enriquecimento da escola que a elas preexiste" (op.cit.p.286) .

O nobre Conselheiro Di Dio argumenta que sabemos o que não é a entrosagem, ou seja, que de duas escolas incompletas não se faz uma completa. Mas, no caso da intercomplementaridade ,é exatamente o que ocorre: o Centro Interescolar é evidentemente incompleto se o quisermos considerar uma "escola" e a instituição que a ele envia seus alunos só se torna completa em virtude de tal relação. Tanto a "insuficiência parcial" de certos estabelecimentos quanto a "subutilização" de alguns setores de outros (Chagas, op.cit., p. 282) podem exigir soluções de intercomplementaridade ou entrosagem.

A nosso ver, o que realmente importa é o princípio , é o espírito da legislação que sugere cooperação entre instituições para completar, ampliar e aperfeiçoar, eliminar duplicidades e reunir esforços. A interposição do conectivo "e" entre as duas estratégias de ação mencionadas no art. 3º da Lei 5692/71 parece indicar que são diferentes, embora assentes sobre o mesmo princípio. Se o único fator que se consegue apontar para distinguir intercomplementaridade e entrosagem é a mutualidade que caracteriza a primeira, havendo ainda indícios que entrosagem será termo mais geral que o outro, ficamos muito à vontade para entender que a Lei admite a "entrosagem vertical" ocorrendo entre uma escola que por circunstâncias especiais só consegue ministrar parto das séries escolares do primeiro grau o que no associa a outra

para garantir a seus alunos a continuidade de estudos, são casos em que ocorre a "insuficiência parcial" de uma das escolas, talvez de ambas, sanada, entretanto, pela estratégia que as conxiona.

Como subsídio para a interpretação semântica dos conceitos em questão, transcreve-se, a seguir, palavras do ilustre educador Prof. Celso Kelly, ex-Conselheiro federal, tais como foram citadas em Parecer CEE nº 482/75 pelo saudoso Conselheiro Arnaldo Laurindo, quando discutia a questão no âmbito do ensino superior:

"Entrosagem significa a vinculação da escola a quantas entidades e instituições, dentro ou fora da orbita escolar, tragam benefícios ou acréscimos ao plano de atividades. Suplementam estes efeitos o de identificar-se com a comunidade, servindo-a no que pode e recolhendo dela a cooperação que merece.

Quando se verifica uma troca de efeitos (ou de vantagens) pelo uso recíproco de seus recursos, pela anulação da ociosidade de uns em proveito de outros e para solução de deficiências, caracteriza-se a intercomplementaridade. Na entrosagem é a escola que caminha em busca de completação ou dos benefícios de uma cooperação solicitada a terceiros.

Na intercomplementaridade se presume o intercâmbio, o dar-e-receber, a cooperação recíproca, o benefício para ambas as partes.

Como em certos momentos não é fácil caracterizar a operação nos estreitos limites semânticos, a Lei reuniu as duas modalidades no mesmo artigo e deu a ambas, como campo operativo, estabelecimentos de ensino e instituições sociais e, como objetivo, sem fronteiras, o aproveitamento da capacidade ociosa de uns para suprir deficiência de outros - sábia solução que permitira a proliferação vantajosa de formulas intermediárias ..."

24 - A aplicação do princípio da entrosagem, no sentido em que o entendemos, pode ser colhida em uns poucos Pareceres do Conselho Federal de Educação, exarados no período imediatamente posterior à implantação da LDB de 1971. Deles destacamos o Parecer datado de junho de 1972, no qual responde-se favoravelmente à indagação do CEE de Sergipe quanto ao funcionamento de "novos estabelecimentos de ensino de 1º grau, apenas com as quatro últimas séries". Tratava-se de unidades da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) que necessitava de convalidação de funcionamento. O ilustre Relator, Cons. Paulo Nathanael

Pereira de Souza fundamentou a decisão favorável, como vai transcrito a seguir:

" 2 - Não revela o processo se o Estado de Sergipe já elaborou o seu Plano de implantação, muito embora seja lícito supor-se que sim, eis que o parágrafo único do artigo 72 deu-lhe prazo de 210 dias após a promulgação da Lei, para tanto. Também não revela se esse Plano, caso exista, definiu a estratégia de aplicação do artigo 75 nas três hipóteses que oferece.

De nossa parte, entendemos que o inciso III do artigo 75 não veda o que pretende a CNEC, apenas condiciona a autorização de funcionamento de escolas, que contenham parte das oito séries obrigatórias, à existência de planos administrativo - pedagógicos, capazes de informar sobre "a forma pela qual pretendem desenvolver ~~mediata~~ ou progressivamente o ensino completo de 1º grau". Esses planos tanto poderão apoiar a sua estratégia nos princípios da entrosagem e da intercomplementaridade de recursos, a que alude a letra b do artigo 3º da lei (é claro que a escola de oito anos poderá, por vezes, ser a escola-endereço, na forma de uma unidade física determinada, e, não raro, será a escola-função, conforme a expressão do Conselheiro Valnir Chagas, que reúne unidades diversas para a consecução de um fim comum), quanto na organização de unidades completas na seriação, tal seja o grau de ensino a que se destinem. Em qualquer das duas hipóteses, a preocupação da Lei no que se refere à sua implantação e sempre, de um lado, evitar a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes (artigo 2º) e, de outro, condicionar-se às realidades e limitações de cada sistema de ensino (artigo 72). Há, pois, um substrato de desejável economicidade e de sadio realismo a informar todas as soluções que os problemas criados pela reforma suscitem. " (Parecer CFE nº 552/72, aprovado em 07/06/72, de autoria do Consº Paulo Nathanael Pereira de Souza, Doc. nº 139, jun.1972).

Em outros Pareceres do CFE o assunto é tratado de passagem, possivelmente porque, passando o ensino de 1º e 2º grau ao âmbito dos sistemas estaduais, estes assumiram as decisões pertinentes apenas recorrendo ao CFE, nos termos do art. 73 da LDB, em caso de dúvida. Por exemplo:

Respondendo à consulta do CEE da Bahia, a ilustre Consª. Edília Coelho Garcia destaca a característica de "curso novo" que assume na legislação de 1971 o ensino de 1º grau e após deixar claro que

"a ninguém é dado descumprir a lei" e que o "gradativo que ela admite não pode ser interpretado como adiamento 'sine die' ", acrescenta que os estabelecimentos devem procurar sobrepujar suas dificuldades e que, para tanto, "a própria Lei nº 5692/71, em seu artigo 3º, é generosa em sugestões", (Parecer nº 1139/72 aprovado em 04/10/72, de autoria da Consª. Edília Coelho Garcia, Doc. 143, out. 72).

Em caso referente, ao Colégio "Pedro II" do Rio de Janeiro, que não havia ainda implantado as séries iniciais do 1º grau, o CFE recomenda que, enquanto o Colégio não tiver condições para oferecer as 8 séries, se articule com a Secretaria de Estado da Educação, "para um planejamento integrado dentro do princípio sadio da intercomplementaridade proposta pela Lei 5.692/71" (Parecer CFE nº 1466/72, de autoria da Consª Terezinha Saraiva, aprovado em 14/12/72, Doc. 145, dez. 1972). Uma rápida pesquisa feita por nós não revelou outros pareceres federais sobre o assunto.

2.5 - O âmbito estadual - Da conjugação de esforços entre três esferas de competências: a do Conselho Estadual de Educação, a do poder Legislativo e a da Secretaria da Educação, foram surgindo os delineamentos que, no âmbito estadual, afeiçoam a realidade às normas do art. 3º da LDB de 1971.

Este CEE, ao tomar providências para a implantação da Lei por meio da Deliberação 27/71, dispôs sobre a questão, no art. 6º, assim redigido:

"Os estabelecimentos de ensino que mantêm o curso primário ou o ciclo ginásial poderão já, a partir de 1972, instituir, progressivamente, as séries que lhes faltam, atuando isoladamente ou em convênio com outros estabelecimentos, com vistas à integração plena do ensino de 1º grau".

Fica, pois, prevista, implicitamente, a modalidade convênio de entrosagem entre estabelecimentos de ensino como alternativa para a implantação da escola de oito anos.

No ano seguinte, ao fixar normas para a elaboração do Regimento dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus, deliberou este Colegiado, no art. 11 da Del. 33/72:

"As condições relativas a intercomplementaridade entre o estabelecimento e outras entidades deverão figurar no Regimento, de conformidade com os dispositivos legais."

A eventual opção pela intercomplementaridade torna-se, assim, parte integrante dos regimentos escolares. O caso de entrosamento entre escolas, no sentido vertical, vai por sua vez, ser objeto

de orientação por parte da Secretaria de Estado da Educação, ainda nessa fase "pioneira" da vigência da LDB do 71. É o que demonstra o Cons. João Baptista Salles da Silva no Parecer 1594/79, quando declara (item 2.5):

"A Resolução SE nº 14, de 23/03/72, ao dispor sobre planos de organização didática e administrativa dos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, orientou as unidades escolares sobre a integração de escolas que vinham mantendo somente o ensino de 1º grau ou somente o 2º, mencionado no item 1 do Anexo que acompanhou a referida Instrução: "Na hipótese de estabelecimentos que venham mantendo apenas ensino primário, o plano deverá prever a forma, de instalação das séries subsequentes, seja sob responsabilidade do próprio mantenedor ou mediante entrosagem para integração vertical com outros estabelecimentos semelhantes pertencentes a entidades mantenedoras diversas " (grifo do Conselheiro Relator.).

Do meio para o final da década dos anos 70, duas decisões são tomadas, ao nível da rede estadual de ensino. A primeira foi consubstanciada no Decreto estadual 7709/76, que dispôs sobre o pessoal das escolas estaduais de 1º e 2º graus e deu providências correlatas. Trata-se de medida destinada a quebrar o isolamento de pequenas escolas usualmente situadas fora de centros urbanos: a vinculação das "unidades isoladas" (com uma ou mais séries sem ultrapassar a 4ª) a outras escolas estaduais que contam com Diretor de Escola consta no art. 1º do referido Decreto.

A segunda medida diz respeito a mais alguns passos no sentido da racionalização dos procedimentos cabíveis nos casos de intercomplementaridade, por parte da Secretaria da Educação, passos esses que se evidenciam pelas Resoluções nº 119 de 06/12/78 e 120 de 07/12/78. Destaca-se que os termos da intercomplementaridade deverão integrar convênios firmados pelas entidades interessadas (Parágrafo único do Art. 3º da Res. 120/78). Às instruções contidas em uma e outra Resoluções são minuciosas quanto às responsabilidades administrativas e pedagógicas das escolas envolvidas no processo, mas não se estendem, explicitamente, aos casos de entrosagem que contemplamos.

Ocorre, pois, que embora a entrosagem seja claramente admitida pelo sistema e já se torne claro que o convênio é instrumento eficaz, para esse fim, na falta de normas gerais, este Colegiado tem decidido casuisticamente os processos que se referem à integração vertical de escolas do 1º grau. São constantes, nos Pareceres exarados, as recomendações para que as pequenas escolas que mantêm somente parte do en-

sino do 1º grau, adotem regime de entrosagem o intercomplementaridade com outras) até que possam por si mesmas completar as oito séries.

A Douta CLN deste Conselho, cuja decisão datada de 15/09/80, consta do processo, declara, nas palavras do ilustre Consº Relator, Moacyr Vaz Guimarães: "Os pareceres deste Conselho de nºs 1124/79, 1594/79, 143/80 e 480/80 versam a matéria tratada em parte neste Protocolado, dando-lhe solução de mérito" (fls. 04 deste processo). A consulta a esses pareceres permite-nos inferir que, na prática, o regime de entrosagem vertical entre escolas de 1º grau já dispõe de vários indicadores. Senão, vejamos:

a) no Parecer 1124/79, de autoria da nobre Consª Maria Aparecida Tamasso Garcia (ACTA 118, pg.43), exarado a propósito do pedido de reconhecimento de escola mantida por Prefeitura Municipal, a Senhora Relatora, após orientar a escola, acrescenta:

"É importante esclarecer, ainda, com relação ao 1º grau, que o processo de reconhecimento deve envolver apenas escolas que mantêm as oito séries do 1º grau, quer por si mesmas, quer através de convênios de entrosagem com outras escolas municipais ou estaduais, ficando excluídas as escolas isoladas ou agrupadas que não estejam vinculadas a escolas de 1º grau completas" (Acta 118, pag. 44, grifo nosso).

b) O Parecer nº 1594/79, de interesse da Fundação Escola de Comércio "Álvares Penteado", Capital, de autoria do nobre Consº João Baptista Salles da Silva, concluiu favoravelmente ao funcionamento das quatro últimas séries do ensino de 1º grau, desde que a Escola adote até o seguinte ano letivo

"regime de entrosagem ou intercomplementaridade com vistas às primeiras quatro séries ou possa ela própria ministrar o ensino de 1º grau em oito séries, embora gradualmente" (Acta 121, p. 52);

c) o Parecer nº 143/80, de interesse da Fundação Antônio e Helena Zerrener, de autoria do nobre Consº Geraldo R. Scabello, versa sobre problemas da Escola Técnica da Fundação, que mantinha três conjuntos de classes (de 1ª a 4ª; de 5ª a 8ª e de 2º grau) em diferentes endereços e bairros. A conclusão do Parecer, além de resolver outras questões, declara que a escola terá prazo de quatro anos para ajustar-se às normas legais e acrescenta:

"Outra solução será a adoção de um plano de intercomplementaridade de cada uma das unidades com escola da mesma área, assegurada a gratuidade do ensino para o aluno" (SECENP - Legislação

de Ensino de 1º e 2º graus - vol. LX - pág. 248);

d) veja-se, ainda, o Parecer nº 480/80 de interesse do Externato "Jardim da Gloria", Capital, e da autoria do nobre Consº João Baptista Salles da Silva. Neste caso a solicitação versou expressamente sobre autorização para que fossem mantidas apenas as quatro primeiras séries do 1º grau. O Senhor Relator procedeu à análise dos artigos 18 e 75 da Lei nº 5692/71, bem como das decisões deste Colegiado quanto à implantação da Lei no Estado de São Paulo. Pela relevância que tem para a análise do processo em causa, reproduzimos a seguir algumas de suas considerações:

"As alíneas "a" e "b".(da Lei nº 5692/71) prevendo a reunião de pequenos estabelecimentos em unidades mais amplas e o regime instituído de entrosagem e intdrcomplementaridade acenam, a nosso ver, com a possibilidade de convênios, possibilitando a existência de escolas com as quatro primeiras séries conveniadas com outras que mantenham as quatro últimas, garantindo, desta maneira, ao educando, o ensino de 1º grau de oito anos letivos. Essa possibilidade foi considerada pela Del. CEE nº 27/71" (segue-se a citação do artigo 6º da Deliberação citada).

O nobre Consº citou, ainda, como instrumento adequado à elaboração do referido tipo de convênio, a Resolução nº 120 da Secretaria da Educação (datada de 06/12/78) e mencionou Resolução anterior, datada de 23/03/72 (Res. nº 14),em cujo anexo havia referência à ... "entrosagem para integração vertical com outros estabelecimentos semelhantes pertencentes a entidades mantenedoras diversas" (SE - CENP- Legislação de Ensino de 1º e 2º Graus, vol. IX, p.318/319).

Cumpre-nos observar que o Consº João Baptista Salles da Silva, no excelente Parecer nº 1436/80, afirma que há fundamento, nas disposições legais e normativas, para "a possibilidade de celebrar convenios de "entrosagem vertical" dentro do ensino de 1º grau, desde que cautelas sejam tomadas pelas autoridades competentes no sentido de evitar que o ensino de 1º grau seja parcelado em duas fases : 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série " (grifo nosso). O que falta, realmente, diz, o nobre Consº no item 2.8 do Parecer citado, "é a expedição de normas para a definição dos termos ou cláusulas a serem incluídos no ajuste e a especificação das condições requeridas para que duas escolas, embora situadas em áreas diferentes, tivessem a oportunidade de continuar funcionando, a título precário, com o ensino de 1º grau, separando, apenas e somente, no espaço, as séries de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª " .

Valemo-nos, ainda, do judicioso Parecor citado, para acrescentar as referencias nele encontradas, ao Parecer nº 916/80 do nobre Consº Geraldo R. Scabello que julga procedentes os mínimos exigidos pela DRECAP-3 para a celebração de convênios de entrosagem (Processo CEE 1518/79), ou seja:

- 1) "proximidade das unidades conveniadas de modo a permitir a supervisão de uma única Delegacia de Ensino;
- 2) plano escolar único prevendo o mesmo Calendário de reuniões técnico-pedagógicas e mesmo administrativas;
- 3) declaração dos pais ou responsáveis pelos alunos de que pretendem que seus filhos prossigam seus estudos na outra escola que mantém as demais séries;
- 4) a escola que mantém as ultimas séries deverá obrigar-se a reservar vagas para os egressos da última série mantida pela outra unidade".

O Senhor Relator acompanha a sugestão do Consº Scabello e recomenda sejam fixadas condições para a elaboração de convênios para entrosagem, como já foi feito para o caso de intercomplementaridade, esta contemplada na Res. SE nº 120 de 07/12/78. Esse ponto de vista é reiterado no Parecer nº 601/81, de autoria do Consº Roberto Moreira.

2.6 - Dez anos decorridos da implantação da Lei 5692/71, cabe-nos indagar quais das suas determinações realmente foram absorvidas pelos sistemas; o quanto do "espírito" da Lei passou à realidade acompanhando a "letra",

No primeiro grau, uma e grande conquista foi definida: abolição de "barreiras" entre as primeiras oito séries de escolaridade. Indaga-se sobre a "unidade" dessas oito séries. Estaria ameaçada por medidas de entrosagem? Vejamos. A escola traz marcas de separação anterior (primário-ginásio) que se refletem em: preparo de professores em instituições diferentes; menor rigor quanto à transferência de alunos nas quatro primeiras séries, além de outras. No "jargão" de algumas escolas, os alunos são avisados, na 4ª série, de que no ano posterior, já estarão no "ginásio", com professores diferenciados e mais exigentes. Mas o art. 17 da Lei 5692/71 demonstra sobejamente a pertinência de graduações diferenciadas numa etapa do ensino destinada a crianças e pré-

adolescentes , variando em conteúdo e métodos conforme o desenvolvimento que leva de uma a outra etapa. Há nela implícito o reconhecimento de - uma identidade própria à fase "infantil" do 1º. grau que gradativamente se transforma na fase "pré-adolescente" dos alunos. Quanto aos alunos , é pois lícito considerarmos que compõem faixas diferenciadas pelo nível de evolução, no primeiro grau.

E o sistema, quanto ao atendimento da população? Conseguiu atender à oferta da escola de oito anos a todos? Globalmente , São Paulo está em nível razoavelmente alto. Mas o caso das pequenas escolas corresponde ao nível do detalhe. Só a Secretaria de Estado da Educação mantém, ainda, 11.000 (onze mil) escolas isoladas, na zona rural (conforme Parecer 1228/81, da nobre Cons^a. Maria Aparecida Tamasso Garcia). São as ilhas de população escassa e dispersa com escolas de um só professor. Mas existem, também, no Interior 36 escolas municipais nessa situação. Entre Capital e Interior são 628 (seiscentas e vinte e oito) escolas particulares que, por vários motivos, não puderam dar cumprimento à Lei (Declaração de Voto da Cons^o Tamasso Garcia), ou seja, à determinação de implantar progressivamente as demais séries do primeiro grau e contentam-se em reunir quatro séries (é o mais comum), iniciais ou finais do primeiro grau. Há situações de impossibilidade total e outras revelando vários graus de impedimento. São escolas rurais ou urbanas, estas nem sempre na periferia. São escolas gratuitas, semigratuitas , com tabelas de preços acessíveis, mas podem também ter preço alto. Às vezes não há demanda para uma parte do 1º grau, mas há para outra. Suprem lacunas das redes oficiais, na maior parte dos casos, mas não em todos.

Essas escolas vinham trabalhando, certamente, com eficiência, pois dispõem de alunos matriculados, até que os prazos previstos pela Deliberação 18/78 (alterada pelas Del. 25/79 e 19/80) para funcionamento e reconhecimento começaram a vencer estabelecendo-se verdadeiro pânico diante da possibilidade de fechamento de escolas. Explicamos: as autoridades da Secretaria da Educação colocam obstáculos ao - reconhecimento de escolas bem como aos pedidos de autorização de funcionamento e de convalidação de atos escolares, nos termos das Deliberações citadas na medida em que se considera a escola de quatro séries em desacordo com os dispositivos legais. É fácil de ver, ainda, que a própria Secretaria da Educação não dispõe de instrumentos para avaliar a adequação dos "convênios de entrosagem" aos objetivos pretendidos.

Neste Conselho parece-nos não haver divergência quanto à necessidade de orientação das escolas incompletas de primeiro grau quanto ao cumprimento da Lei, por ampliação própria ou por convênio. Para alguns, a solução deve ser casuística, mas para outros, entre os quais

nos encontramos, cumpre-se elaborar, por deliberação, uma norma geral diante da qual poderá a Secretaria da Educação atuar, o que é funcionalmente mais rápido e objetivo.

Isso porque teme-se não seja rigorosamente legal essa solução. No entanto, a Lei acolheu igualmente: os dispositivos sobre duração e obrigatoriedade da escola de 8 anos do 1º grau, a instituição progressiva das séries faltantes nas escolas antigas e "outras soluções" entre as quais dá especial relevo à entrosagem e intercomplementaridade.

Ao se discutir a significação de entrosagem e especialmente se é cabível a aplicação dessa estratégia a escolas de 1º grau incompletas, visando o cumprimento da exigência legal da escola de oito anos contínuos, surge uma indagação: Haverá algum dispositivo legal que obrigue a escola a manter os oito anos ou oito séries escolares reunidos na mesma base física, no mesmo "endereço"? Ou aquilo que deseja a Lei é o levantamento de todo e qualquer obstáculo - que não aquele essencialmente pedagógico eventualmente indicado para recuperação do aluno - que dificulte ou impeça a sequência escolar do estudante. A Lei 5692/71 deixou ao passado a idéia de um exame de "admissão ao ginásio" e procurou estimular a organização de um currículo que segue progressiva e continuamente da 1a. à 8a. série.

Nenhum dispositivo torna ilegal a escola que não consegue, por si mesma, atingir as oito séries, convenientemente reunidas no mesmo prédio. A lei refere-se a soluções possíveis e mesmo menciona outras que venham a ser adotadas. Ilegal é impedir o aluno de estudar, e cortar-lhe a possibilidade de prosseguir estudos no primeiro grau.

É mesmo possível que ao deixar o legislador indeterminado o conceito de entrosagem, o tenha feito deliberadamente, como a sugerir certa flexibilidade em sua aplicação. O certo é que, assim, não há impedimento legal expresso, também não há impedimento semântico para que se entenda como forma de entrosagem uma ação cooperativa entre escolas, que explicita e voluntariamente estabelecem acordo, convênio ou qualquer outro vínculo, para que os alunos de uma delas possam ser recebidos na outra, sem obstáculo algum (exame, prova, entrevista - etc.) para fins do prosseguimento do curso de 1º Grau.

A jurisprudência do Conselho Federal de Educação e a deste CEE paulista traçou, em vários pareceres normas resolvendo casuisticamente o problema e claramente admitindo que a busca de apoio no art. 3º da LDB/71 era lícita e conveniente. A solução "entrosagem" é

realisticamente utilizada pela rede estadual e pela municipal de ensino.

Se este Conselho julga conveniente continuar decidindo casuisticamente, pelo menos sejam traçados, para orientação da SE, alguns parâmetros, dentro dos quais sejam amparados os direitos das ESCOLAS e principalmente dos alunos que, segundo a consulta feita, correm riscos de prejuízo.

Procuramos traçar essas orientações nas quais os seguintes princípios foram obedecidos:

1. O sistema admite a entrosagem entre escolas visando a consecução de oito anos contínuos de escolaridade para o estudante.
2. A entrosagem deve ser justificada, admitindo-se que certas circunstâncias da escola ou da comunidade a explicam. Por exemplo:
 - escolas gratuitas ou semi gratuitas mantidas por entidades assistenciais;
 - escolas situadas em regiões de população escassa ou população interessada apenas em uma parte da escola de 1º grau;
 - escolas situadas em regiões não plenamente atendidas por escolas das redes oficiais de ensino;
 - pequenas escolas tradicionais com dificuldades financeiras para aumento do número de séries.
3. A meta do sistema e a escola de oito anos e situações novas somente serão admitidas quando excepcionais circunstâncias o recomendarem.
4. As normas dos sistemas estadual e municipal devem, se ainda não o fizeram, resolver a questão no seu próprio âmbito, vinculando escolas incompletas isoladas (escolas de um só professor) a escolas completas do mesmo município. As normas agora traçadas dizem respeito a escolas particulares, gratuitas ou não.
- 5- A situação mais adequada é a de uma escola parcial - até 4 séries, iniciais - entrosada com uma escola completa de 1º grau. Mediante justificativa adequada, poder-se-á admitir:
 - a) entrosamento entre duas escolas parciais para formação de uma completa;

- b) entrosamento de uma escola com classes finais de 1º grau a uma escola completa de 1º grau.
6. Podem entrosar-se escolas situadas no mesmo município e somente por exceção escolas jurisdicionadas a diferentes delegacias de ensino. Neste último caso as autoridades competentes designarão uma das duas delegacias interessadas para assumir a responsabilidade.
7. O acordo ou convênio, designado como "termo de entrosagem", para diferenciá-lo de outros, será firmado entre os interessados e dele deverão constar, entre outros, os seguintes aspectos:
- plano escolar comum, garantindo a continuidade de estudos entre as escolas;
 - livre circulação dos alunos de uma a outra escola, garantindo-se vagas, para a passagem de uma a outra série até a oitava, para alunos aprovados;
 - responsabilidade conjunta das escolas entrosadas, pelo adequado cumprimento do plano escolar e dos procedimentos administrativos ;
 - declarações referentes a obrigações financeiras dos responsáveis pelos alunos em uma e outra escola.

CONCLUSÃO

responda-se como segue à consulta da Coordenadoria do Ensino do Interior:

1. Para os fins previstos na Del. CEE nº 18/78, com as alterações procedidas pelas Deliberações CEE nºs 17/79, 25/79 e 19/80, as escolas de 1º grau que ainda não instituíram as oito séries da escola completa de 1º grau deverão fazê-lo a partir de 1984, nos termos do art. 75 da Lei 5692 de 11 de agosto de 1971.
2. As escolas de 1º grau que, por razões justificadas, não tenham condições para atender ao disposto no item anterior, poderão estabelecer termos de entrosagem com outra unidade escolar.
 - 2.1. As propostas de termos de entrosagem deverão ser justificadas, declarando-se os impedimentos encontrados para o alcance dos oito anos de escolaridade do 1º grau.
 - 2.2. Os termos de entrosagem deverão definir as responsabili-

dades administrativas das escolas associadas, quanto ao cumprimento do art. 16 da Lei 4024/61 e do art. 5º da Del. CEE nº 18/78.

- 2.3.Os termos de entrosaaem devem ser estabelecidos entre duas escolas do mesmo município, jurisdicionadas à mesma Delegacia de Ensino.
- 2.4.Em caráter excepcional e mediante justificativa fundamentada, admitir-se-á entrosamento, por tempo determinado, entre mais de duas escolas, ou entre estabelecimentos submetidos à jurisdição administrativa diferente.
- 2.5.As escolas em regime de entrosagem deverão apresentar plano administrativo-pedagógico unificado, com previsão de reuniões técnico-pedagógicas comuns.
- 2.6.Os Pegimentos Escolares das unidades entrosadas deverão conter normas que assegurem a continuidade de estudos dos alunos da escola inicial,na escola mais avançada , sem que obstáculo algum impeça ou dificulte a passagem de um estabelecimento ao outro.
- 2.7.Os termos de entrosagem deverão mencionar a modalidade de manutenção da escola bem como eventuais obrigações financeiras por parte dos alunos.
3. As escolas incompletas de 1º grau, em funcionamento,terão o prazo de 90 dias, contado a partir da publicação deste Parecer, para dar entrada, no órgão competente, de plano administrativo-pedagógico referente a forma pela qual pretendem desenvolver o ensino completo de 1º grau, de 1984.
4. Os pedidos de autorização e de reconhecimento de escolas incompletas de 1º grau serão reexaminados, diante das orientações deste Parecer e obedecerão aos prazos nele estipulados.
- 5.Os pedidos de instalação e funcionamento inicial de escolas incompletas de 1º grau, somente serão examinados, além dos requisitos referidos na legislação de ensino, mediante justificativa da necessidade social do atendimento escolar previsto e comprovação do caráter assistencial e sem fins lucrativos do estabelecimento.
- 6.Os termos de entrosagem terão validade por cinco anos,findos os quais as escolas incompletas deverão reexaminar sua situação, visando à implantação de cursos de oito anos.
- 7.As conclusões deste Parecer, contemplando a natureza excepcional dos casos a que se referem,não podem ser entendidas

como assentimento a que, na vigência da Lei 5692/71, sejam autorizadas Escolas de Ensino de 1º Grau sem as oito séries previstas na legislação.

São Paulo, 15 de dezembro de 1.982

a) Consª Amélia A. Domingues do Castro
Relatora

DECISÃO DA CÂMARA:

A CÂMARA DO ENSINO DO PRIMEIRO GRAU adota como seu Parecer o Voto do Relator.

Presentes os Nobres Conselheiros: Amélia Americano Domingues de Castro, Gérson Munhoz dos Santos, Jair de Moraes Neves, João Baptista Salles da Silva, Abib Sallim Cury, Joaquim Pedro Vilaça de Souza Campos.

Sala da Câmara do Ensino do Primeiro Grau, em 15 de dezembro de 1982.

A) Cons. JOAQUIM PEDRO VILAÇA DE SOUZA CAMPOS
Presidente

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por maioria, a decisão da Câmara do Ensino do Primeiro, nos termos do Voto do Relator.

O Conselheiro Renato Alberto Teodoro Di Dio foi voto vencido nos termos de sua Declaração de Voto.

Sala "Carlos Pasquale", em 09 de março de 1983.

a) CONSº MOACYR EXPEDITO M. VAZ GUIMARÃES
PRESIDENTE

DECLARAÇÃO DE VOTO

O Coordenador de Ensino do Interior, em 25 de abril de 1.980, dirigiu-se a este Conselho solicitando orientação que lhe assegure dispensar tratamento coerente com os artigos 2º e 3º Lei 4024/61 a escolas que, embora funcionando em regime de exceção, vêm prestando "indispensável atendimento à demanda escolar local" (grifamos).

Tal solicitação foi feita por ter a Coordenadoria indeferido o pedido de reconhecimento de considerável número de escolas Particulares que mantêm o ensino de primeiro grau, com infringência dos artigos 18 e 75 da lei 5692/71

Diz o art. 3º da Lei 5692/71:

"Art. 3º - Sem prejuízo de outras soluções que venham a ser adotadas, os sistemas de ensino estimularão, no mesmo estabelecimento, a oferta de modalidades diferentes de estudos integradas por uma base comum e na mesma localidade :

- A) Reunião de pequenos estabelecidos em unidades mais amplas;
- B) A Entrosagem e a intercomplementaridade dos estabelecimentos de ensino entre si ou com outras instituições sociais , a fim de aproveitar a capacidade ociosa de uns para suprir deficiências de outros;
- C) A Organização de Centros Interescolares que reúnam serviços e disciplinas ou áreas de estudos comuns a vários estabelecimentos."

Para que se possa responder à pergunta é preciso, preliminarmente, que, na medida do possível, se decifre o que é entrosagem e o que é intercomplementaridade . Pelos termos do artigo acima transcrito, as condições para que ambas se configurem são as seguintes:

- a) dois ou mais estabelecimentos de ensino que se unam entre si ou com outras instituições sociais;
- b) capacidade ociosa de um e deficiência de outro;
- c) situação na mesma localidade dos estabelecimentos ou das instituições envolvidas.

Seria justo esperar que os dois conceitos houvessem sido definidos por Valnir Chagas, que integrou o Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do anteprojeto da Lei 5692/71. Apesar das reiteradas vozes em que os termos são usados em seu livro "Educação Brasileira : O Ensino de 1º e 2º Graus", não conseguimos encontrar, ao longe de suas páginas, uma definição formal do que seja entrosagem e do que seja intercomplementaridade. Resta-nos, pois, tentar deduzir do emprego das palavras nos vários contextos, o que se quer significar com elas.

AO tratar das "escolas como sistemas" diz o consagrado educador:

"Quanto à estrutura, ... mencionamos em primeiro lugar a escola pequeno e a de porte médio, que representam a maioria em nosso país. Com elas, ainda na forma uninstitucional, tende a coexistir nos grandes aglomerados urbanos a escola integrada e polivalente uma superescola concebido como verdadeira universidade que, sobre a base comum de educação geral, oferece uma variedade Crescente de habilitações na "parte de formação especial". Entre os dois extremos situamos a interescola, como forma plurinstitucional, que lembra a "federação" da nossa atual organização universitária, com distintos graus e modos de entrosagem" (pág.277).

Tanto no trecho acima transcrito como no que passamos a transcrever, Valnir Chagas usa a expressão entrosagem como coordenação, conjugação, associação, cooperação de escolas já existentes. Se não vejamos: "Insistimos em que a educação não é um negocio a explorarmos um serviço de todos e ser prestado cada vez mais cooperativamente. Apesar dessa tendência associativa, de que a intercomplementaridade constitui apenas uma consequência prática, as escolas devem ainda surgir, na presente sistemática brasileira, formalmente "isoladas" e com personalidade jurídica de direito público ou privado" (pag. 281). Grifamos.

E adianto: "Essa individualidade institucional tampouco Impede que soluções de intercomplementaridade sejam desde logo previstas, conquanto somente se concretizem depois que o ~~estabelecimento~~ de fato passe a existir. Assim, a estrutura delineada no ato da criação será a que a escola efetivamente já tenha como sua; até porque as posteriores conexões interescolares nem sempre ocorrerão e, se ocorrerem, não deixarão de estar sujeitas a interrupções. Isto aconselha que se preserve a continuidade de cada iniciativa em si mesma. Do contrário, as responsabilidades se diluiriam de tal modo que se acataria por não ter escolas" (pág. 281). Grifamos.

Pela leitura de Valnir Chagas, uma distinção possível entre entrosagem e intercomplementaridade é que a primeira é um processo, "in fiori", ao passo que a segunda é um produto, um "facturi". Com efeito, a fls. 283, refere-se a processo de "entrosagem", A fls, 286, afirma:

"Como quer que seja, as entrosagens constituem um crescimento ou enriquecimento da escola, que a eles preexistente e, consoante já salientemos, surge sempre "isolada" no ato formal de sua criação". A seguir, escreve: "Oficializados, os estabelecimentos podem "entrosar-se" pelos mais variados graus e formas de intercomplementaridade" (pág. 287) .

Nos três gráficos em anexo - com os quais Valnir Chagas procura ilustrar casos de "entrosagens na intercomplementaridade" - verifica-se que os dois fenômenos, se não se confundem, andam Juntos.

Dir-se-ia que toda vez que há entrosagem há intercomplementaridade. E para haver uma intercomplementaridade orgânica e eficiente as unidades envolvidas devem entrosar-se. Em suma, não haveria ora entrosagem ora complementaridade mas sempre "entrosagen-na-complementaridade".

À ideia quase obcessiva do Autor e a da escola-função contraposta à escola-endereço. Tanto isso é verdade que, a fls. 128, afirma que formas dinâmicas de coordenação terão de ser desenvolvidas para assegurar não apenas a unidade de funcionamento dos conjuntos como da educação que recebe o aluno, individualmente considerado. Do contrário, teremos apenas uma justaposição mecânica de disciplinas onde se reclama uma verdadeira integração. Nisto, aliás, é que há de residir o avanço atual. Antes, ainda que situados numa só escola, os "cursos eram diferentes ou tidos como tais e não se intercomunicavam. Agora, em escolas diferentes, se ministra o mesmo curso".

Uma passagem que sintetiza sua posição "no plano físico-institucional" é esta:

"Há, portanto, uma forma uninstitucional e outra plurinstitucional de organização do ensino de 1º e 2º Graus. A forma uninstitucional é a escola integrada, onde se ministra todo o 1º Grau ou todo o 2º Grau, ou ambos, com os seus conteúdos gerais e especiais" (pág. 127).

"A forma plurinstitucional, por sua vez, explora a "intercomplementaridade" real ou potencial das escolas isoladas, diretamente ou por meio do "centros interescolares" e "de outras instituições sociais".

E, como que concluindo, diz: "O que importa é a "entrosagem" das instituições isoladas com o fim de aproveitar a capacidade ociosa de umas para suprir deficiências de outras"(pag. 128).

De todas essas citações, embora continue nebulosa a distinção entre entrosagem e intercomplementaridade, depreende-se claramente que constituem "conditiones sine quibus non" de ambas:

1. Preexistência de escolas, já constituídas formalmente, de acordo com a lei

2. Capacidade ociosa de umas para suprir as deficiências de outras

3. Situação das escolas na mesma localidade

Ora, quando se quer entrosar" verticalmente uma"escola" de quatro séries com outras de"quatro séries" não preexistem escolas formalmente constituídas. O que há são meias escolas em face da letra e do espírito da lei. De duas escolas incompletas não é possível fazer uma escola inteira. Essa justaposição a distância de metades feriria frontalmente a concepção dinâmica e global da escola defendida por Valnir Chagas ao

propugnar a escola-função. O seu ideal de cooperação, comunicação, integração reside na constituição de uma "gestalt" em que as partes perdem sua identidade para formarem um todo orgânico e estruturado.

Ora, juntar pedaços de escolas para, com duas metades diversas e estanques, pretender formar uma escola inteira é uma heresia pedagógica e uma infringência à lei. Com dois erros não se faz uma verdade.

Por isso, entendemos que o art. 3º da Lei 5692/71 não justifica que, sob a alegação de "entrosagem" vertical, duas situações irregulares de fato se juntem para constituir uma situação regular de direito. Têm toda razão os ilustres Consºs Moacyr Expedito Vaz Guimarães e Alpinolo Lopes Casali quando afirmam que a "gradualidade da implantação não pode significar perpetuidade de soluções transitórias" e que nada há no art. 3º que viabilize esse tipo de entrosagem vertical.

Se é certo que nem Valnir Chagas nem a Lei definem claramente entrosagem e intercomplementaridade, distinguindo uma da outra, não é menos certo que, de tudo que se viu, se pode dizer o que a "entrosagem" não é. E, sem dúvida, não é a junção de dois segmentos incompletos de escolaridade.

Ademais, na aventada hipótese de uma escola de quatro séries iniciais "entrosada" a outra de quatro séries "complementares", onde estaria a capacidade ociosa de uma delas suprimindo a deficiência da outra? Para que essa pretensa "entrosagem" vertical estivesse amparada pelo art. 3º sua redação deveria, ter sido outra. Em vez da frase "a fim de aproveitar a capacidade ociosa de uns para suprir deficiência de outros" o artigo deveria conter estas palavras: " para que um, apesar de deficiente sob um aspecto, compense a deficiência do outro sob aspecto diverso". O fato é que, nessa suposta entrosagem vertical a que se refere a consulta, as duas "escolas" são deficientes e nenhuma delas tem a capacidade ociosa.

De outro lado, é mister não esquecer que o art. 3º prevê soluções permanentes que, por isso mesmo , não são as do art. 75, incluído

entre as disposições transitórias da Lei.

Estabelece o art. 75 da Lei 5692/71 :

"Na Implantação do regime Instituído pela presente lei, observar-se-ão as seguintes prescrições em relação a estabelecimentos oficiais e particulares de 1º Grau:

I - As atuais escolas primárias deverão instituir, progressivamente, as séries que lhes faltam para alcançar o ensino completo de 1º grau.

II - Os atuais estabelecimentos que mantenham ensino ginasial poderão continuar a ministrar apenas as séries que lhes correspondem, redefinidas quanto à ordenação e à composição curricular, até que alcançou as oito da escola completa do 1º grau.

III - Os novos estabelecimentos deverão, para fins de autorização, indicar nos planos respectivos a forma pela qual pretendem desenvolver, imediata ou progressivamente, o ensino completo de 1º Grau."

Ora, se essa disposição transitória, na alínea III, diz que "os novos estabelecimentos deverão, para fins de autorização, indicar, nos planos respectivos, a forma pela qual pretendem desenvolver, imediata ou progressivamente, o ensino completo de 1º grau, como admitir-se que o art. 3º, que não é transitório, venha a ensejar soluções que não sejam a criação, imediata ou progressivamente, do ensino completo de 1º Grau?

Além disso, já se passaram: mais de dez anos da promulgação da Lei. Sua fase de implantação já se esgotou. Tanto isso é verdade que já está sendo revogada naqueles pontos em que demonstrou ser impraticável ou inconveniente.

A consulta da Coordenadoria de Ensino do Interior refere-se a "Escolas de exceção". A própria ilustre Relatora Cons.^a Amélia Americano

Domingues de Castro diz que a entrosagem vertical seria uma "exceção no sistema" (2.4.2 da apreciação)

Frise-se que o art. 3º trata de entrosagem e da intercomplementaridade como soluções que devem ser estimuladas. Não são, pois, nem devem ser, exceções. E isso porque são uma regra, a ser seguida enquanto significam coordenação, cooperação, ajustamento, organicidade. A entrosagem e a intercomplementaridade não são expedientes para contornar o espírito da lei e remendar situações irregulares mas constituem operações destinadas ao aperfeiçoamento e melhor funcionamento das instituições escolares.

Para terminar, a "entrosagem vertical" de que trata a consulta – por destinar-se a casos excepcionais – não é amparada pela lei nem pode ser objeto de normas. A partir do momento em, que o Conselho exarasse normas para resolver tais casos de deficiências mútuas, as exceções deixariam de sê-lo para tornarem-se regras. Regras de menor amplitude – é verdade – mas sempre regras. E isso seria um contra-senso. Casos excepcionais que são, devem continuar a ser apreciados casuisticamente.

A emanção de normas gerais daria às violações legais status de legalidade, desestimulando o cumprimento da letra "e" do espírito da Lei 5692/71.

São Paulo, 9 de março de 1983.

a) Cons. Renato A. Teodoro Di Dio