

COMISSÃO ESPECIAL

Parecer nº 705/97

Orientações para o Sistema Estadual de Ensino relativamente à organização do calendário escolar e ao controle da frequência escolar, segundo disposições da Lei federal Nº 9.394/96.

RELATÓRIO

A Presidente do Conselho Estadual de Educação instituiu Comissão Especial, encarregada de examinar as questões suscitadas pela implantação do regime escolar, conforme disciplinado pela Lei federal Nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, a Lei Darcy Ribeiro, que “*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*”.

2 - Além de dar atenção aos aspectos gerais que carecem de normatização adicional no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, para que a Lei possa ser implantada em toda a sua extensão, a Comissão Especial passou a resenhar as consultas que foram sendo endereçadas ao Conselho, buscando orientação em relação a aspectos diversos que, na prática concreta do cotidiano das escolas, ofereciam dificuldades ou ocasionavam dúvidas quanto à exata interpretação a ser dada a dispositivos da nova Lei.

3 - Significativo número de questões encaminhadas tem por tema o cumprimento do ano letivo, abordando os diferentes elementos que o constituem, como carga horária, jornada de trabalho escolar e dias letivos, entre outros. Um segundo conjunto de questões se relaciona com a frequência e seu controle.

4 - Decidiu, pois, a Comissão Especial oferecer aos administradores das diferentes redes de estabelecimentos que integram o Sistema Estadual de Ensino uma orientação, através de Parecer normativo, capaz de elucidar os pontos controversos ou ainda obscuros.

5 - Este Parecer abordará:

princípios gerais que presidem a organização do tempo na escola;

distinção entre hora, hora letiva, hora-aula e hora de trabalho efetivo em sala de aula;

o número de dias letivos;

a Educação Infantil e o calendário escolar;

a escola e o aluno que professam confissão religiosa que guarda o sábado;

frequência mínima exigível para aprovação;

controle de frequência de alunos portadores de patologias impeditivas de comparecimento às aulas;

controle de frequência de alunos que participam de competições esportivas oficiais;

recomendações.

ANÁLISE DA MATÉRIA

6 - Princípios gerais que presidem a organização do tempo na escola.

6.1 - Em toda a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação está presente a preocupação legítima em ampliar o tempo de contato do aluno com oportunidades para realizar aprendizagens. Não só a ampliação de 720 para 800 horas letivas anuais mínimas, ou a expansão para 200 do número mínimo de dias de atividade escolar, mas a declaração de que o Ensino Fundamental e o Ensino Médio terão, “*no mínimo*”, oito e três anos letivos de duração, respectivamente, e que os “*estudos de recuperação*” devem, preferencialmente, acontecer ao longo do ano letivo são também indicadores desse fato.

Essa preocupação se justifica na medida em que se reconhece que o Brasil apresentava um dos anos letivos mais acanhados, considerada sua duração, em comparação com o que se pratica em outros países. A variável tempo é, certamente, determinante sempre que se persegue o desiderato de incrementar competências e habilidades. E ainda — aliada a outras medidas — é essencial para reduzir os índices alarmantes de repetência que ainda se registram entre nós.

6.2 - Diferentemente da legislação anterior que estabelecia mínimos de carga horária e de dias letivos, considerados como grandezas independentes, a atual LDB fixa a marca mínima de 200 dias letivos como um critério de distribuição da carga horária.

Assim, a leitura que se faz do texto da lei leva ao entendimento de que a ênfase está no cumprimento de uma carga horária mínima de 800 horas letivas. Disso não se abrirá mão em hipótese alguma. Num segundo momento, deve-se aplicar um critério para a distribuição dessa carga horária dentro do ano letivo. Para tanto, a lei determina que as 800 horas letivas sejam distribuídas ao longo de, no mínimo, 200 dias letivos.

Aparentemente, não há grande diferença em relação ao que a lei anteriormente determinava. Não é assim, todavia.

Com efeito, era habitual, no Sistema Estadual de Ensino, a preocupação em garantir o cumprimento do número legal de dias letivos. Este Conselho tem inúmeros pareceres que versam sobre essa matéria. Inclusive se chegou, em certo momento, a fixar um critério que permitisse decidir se determinado dia podia ou não ser considerado letivo, em termos de número mínimo de horas-aula ministradas.

Essa preocupação é que deixa de ter qualquer sentido, uma vez que o ano letivo não pode ser dado por encerrado sem que o número de horas letivas tenha sido cumprido. Assim, pode a escola planejar seu ano letivo, fazendo constar de alguns dias da semana — na 2ª feira ou no sábado, apenas para exemplificar — um número menor de horas letivas para atender a outras atividades — como reunião de professores — sem que, por isso, se tenha de pôr em dúvida a “validade” do dia letivo. O mesmo pode ser dito de eventos fortuitos, como a falta de energia elétrica, à noite, ou um temporal que se abate sobre a localidade, forçando a interrupção antecipada do trabalho. Nada disso invalida um dia letivo, pois o que importa, conforme a lei é que “*a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar (...)*” (Art. 24, I).

6.3 - A LDB determina, ainda, que no Ensino Fundamental — no turno diurno — a jornada escolar inclua *”pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.”* (Art. 34).

Essa determinação deve, também, ser entendida como um critério e, no caso, um critério que preside a organização regular do trabalho do dia-a-dia da escola. Em outras palavras, a escola, ao organizar seu horário semanal de aulas, observará que cada dia contenha, pelo menos, quatro horas de efetivo trabalho docente.

O fato de, em determinado dia da semana, ser reservado espaço para atividades relacionadas com a função docente, como a própria reunião de professores, por não remover o critério como norma geral, não invalida o dia letivo, nem anula a atividade docente efetivamente ocorrida.

É evidente em si mesmo, que as horas dedicadas a essas outras atividades relacionadas com a função docente não podem ser consideradas como horas letivas, não integrando, em nenhuma hipótese, o total de 800 horas anuais mínimas que deverão ser dedicadas ao processo ensino-aprendizagem.

Nesse particular, cumpre compreender corretamente a expressão utilizada pela lei, ao afirmar, *verbis*: *“quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula”*. A sala de aula não será compreendida como o espaço de quatro paredes que delimita o ambiente formal onde habita uma turma, durante sua permanência na escola. A sala de aula, no caso, é todo e qualquer ambiente — inclusive o natural, no pátio ou no parque — onde esteja sendo desenvolvida a atividade letiva, compreendida, essa sim, na sua acepção restrita de esforço conjunto do professor e de todos os alunos da classe no sentido de alcançar aprendizagem.

6.4 - A organização do tempo da escola, responsabilidade dela própria, deve ser integral e exclusivamente direcionada para sua otimização e plena utilização. Para a otimização usar-se-ão critérios essencialmente pedagógicos, levando em conta os diferentes graus de dificuldade que os componentes curriculares apresentam e uma ponderada sucessão de períodos de trabalho e de descanso. O zelo por sua plena utilização fará com que se evite que qualquer pretexto menor seja causa para desperdício de tempo ou pura e simples suspensão de atividades.

7 - Distinção entre hora, hora letiva, hora-aula e hora de trabalho efetivo em sala de aula.

7.1 - A LDB utiliza diversas expressões relacionadas à variável tempo. Na prática, somente a oposição entre hora-aula e as demais tem alguma importância. Assim, podem ser consideradas como sinônimos a *“hora”*, a *“hora letiva”* e a *“hora de trabalho efetivo”*, todas consideradas com a duração padrão de 60 minutos.

A *“hora-aula”*, expressão usada, até aqui, para designar os períodos letivos em que se dividia o dia escolar nas séries, em geral, a partir da 5^a do Ensino Fundamental, tinha, como regra, a duração de 50 minutos no turno diurno e 45 minutos, ou mais, no noturno.

Nada impede que essa expressão continue a ser usada nessa mesma acepção, porquanto constitui uma divisão administrativa do tempo. De qualquer forma, e independente da efetiva duração dessa *“hora-aula”* — ou *“módulo-aula”*, expressão utilizada pelo Conselho Nacional de Educação —, a escola precisa ter cumprido, ao final do ano, um mínimo de 800 horas letivas.

É perfeitamente aceitável, por exemplo, que uma escola passe a organizar sua atividade baseada em módulos-aula de trinta minutos. Alguns componentes curriculares poderiam ter a sua disposição, geminados, dois módulos-aula — perfazendo 60 minutos de atividade letiva; para outros

componentes, como por exemplo as artes, poderiam ser reservados, em seqüência, três módulos-aula, totalizando 90 minutos de atividades letivas, vindo ao encontro das peculiaridades da disciplina; uma atividade na Biblioteca ou no Laboratório certamente se beneficiaria tendo à disposição um conjunto de quatro módulos-aula, num total de duas horas.

7.2 - A LDB determina que a jornada escolar, no Ensino Fundamental, no turno diurno, inclua pelo *“menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”*.

O conceito de que determinado período de atividades letivas deve incluir uma judiciosa interrupção para descanso, como condição para que haja rendimento satisfatório, leva ao entendimento de que a jornada escolar seja compreendida como o tempo de permanência do aluno na escola, do início ao término do período de aulas.

Em se tratando de classes unidocentes, como normalmente o são as de 1^a a 4^a série, não se pode estabelecer, com precisão, um divisor entre o que é atividade letiva e o que é apenas recreação ou descanso, eis que, durante todo o período de permanência da criança, na escola, ela está sujeita à supervisão do professor e em estreito contato com ele. Estabelecer, aí, diferenças qualitativas, é pretender discriminar categorias, na verdade, indistintas.

Da 5^a série do Ensino Fundamental em diante, até o fim do Ensino Médio, em qualquer de suas modalidades de oferta, a necessidade de fazer corresponder a determinado período de atividade um período de descanso não deve ser esquecido. Nesse estágio da escolarização, é aceitável que se destinem até 15% do tempo total disponível ao descanso.

Tal necessidade deve ser levada em conta pela escola, tanto ao organizar sua jornada (quando se tratar do Ensino Fundamental diurno), quanto ao definir o número semanal de horas-aula, tendo em vista o cumprimento da carga horária anual mínima. Assim, a soma das horas-aula cumpridas ao longo do ano, incrementada do correspondente descanso, deve totalizar 800 horas letivas anuais.

8 - O número de dias letivos.

8.1 - Apesar de a LDB fixar em 200 o número mínimo de dias letivos, como critério para organização do calendário escolar, é de prognosticar que poucas escolas conseguirão cumprir o ano letivo dentro desse limite inferior. Exceção serão somente aquelas com carga horária diária bem superior às quatro horas mínimas.

Além disso, variáveis de caráter regional ou localizado, como a impossibilidade de aproveitar o sábado para atividades escolares — especialmente para os alunos do turno da tarde e da noite —, restringirão a semana a apenas cinco dias úteis.

Incidentes de percurso, com dias em que não se completaram as quatro horas previstas, exigirão a extensão do ano letivo até o pleno cumprimento da carga horária. Somando, pelo menos, uma semana para o cumprimento dos feriados que incidem, durante o ano, sobre dias úteis e uma semana de recesso no meio do ano, levará o ano letivo a estender-se por 44 ou mais semanas.

Esse fato exige um criterioso estudo, no momento de planejar um novo ano letivo, de modo que ele possa ser cumprido sem atropelos ou surpresas. A escola não pode esquecer que faz parte de um sistema de ensino que se relaciona com outros sistemas que têm seus próprios calendários e que precisam ser levados em conta. Tanto é que o mês de janeiro — durante o qual se realizam os exames de acesso à Universidade — é um marco que deveria ser respeitado para os alunos concluintes do Ensino Médio.

8.2 - Cabe referência, ainda, ao que dispõe o Art. 23, § 2º da LDB e que diz respeito à adequação do calendário escolar às peculiaridades locais, “*inclusive climáticas e econômicas*”. Incluem-se nesse caso, a situação das escolas nuclearizadas e das da região litorânea, por exemplo.

As escolas nuclearizadas, quando constituírem uma modalidade especial de oferta do ensino, na zona rural, podem — com fundamento na lei — organizar um ano letivo que se estenda por menos de 200 dias, desde que respeitado o mínimo de 800 horas letivas.

De igual modo, as escolas da zona litorânea, fortemente influenciadas pela temporada de intensificação do turismo, podem organizar seu ano letivo levando em conta a atividade econômica da região, sempre mantida a obrigatoriedade do cumprimento integral da carga horária prevista em lei.

9 - A Educação Infantil e o calendário escolar.

Para a Educação Infantil não há prescrição legal no que tange a carga horária ou a dias letivos.

Nesse nível da escolarização, além das considerações de ordem pedagógica, hão de se levar em conta, ainda, critérios de natureza social, como o é a necessidade de a família poder contar com um abrigo seguro para os filhos pequenos, enquanto no exercício da atividade profissional. Não é outra, por sinal, a motivação para que a legislação obrigue empresas a manter ou firmar convênio com creches para acolher filhos de suas empregadas.

Assim, a fixação do período letivo em classes de Educação Infantil há de levar em conta as reais necessidades de sua clientela, consideradas as características locais.

De qualquer modo, não há razão plausível para que o período letivo anual nas classes de Educação Infantil não acompanhe, no mínimo, a duração do ano letivo do Ensino Fundamental e do Médio.

10 - A escola e o aluno que professam confissão religiosa que guarda o sábado.

O Brasil é um país caracteristicamente multicultural e que, em decorrência, desenvolveu uma grande sensibilidade em relação a idiossincrasias, caracterizando-se por uma predisposição à tolerância e ao reconhecimento de que as questões de foro íntimo merecem respeito e consideração.

Situam-se nesse contexto os pleitos apresentados por representantes de igrejas que, em decorrência de doutrina, guardam o sábado, às vezes já a partir do pôr-do-sol da 6ª feira, sentindo-se compelidos a não participar de atividades escolares desenvolvidas nesses dias.

Mesmo reconhecendo a existência de impedimentos dessa natureza, é de esclarecer que a lei não lhes atribui benefícios, assim como não acolheu a pretensão de favorecer o aluno que, por razões de trabalho, tem dificuldades semelhantes.

Mantém-se em pleno vigor, portanto, entendimento já firmado que recomenda a alunos nessa situação que procurem matrícula em escola que, de ordinário, não exija atividades aos sábados. Às escolas vinculadas a essas igrejas, que organizem seu ano letivo de modo a conciliar interesses e obrigações.

Não há, pois, como pretender admitir exceções à obrigatoriedade de cumprimento do ano letivo pelas escolas; a obrigatoriedade da frequência às aulas por parte dos alunos somente admite como exceções as previstas na própria norma, conforme itens 12 e 13, abaixo.

11 - Frequência mínima exigível para aprovação.

11.1 - A LDB é insistente no que tange ao efetivo cumprimento da obrigação de comparecimento à escola. Para os professores, ela estabelece:

Art. 13 - Os docentes incumbir-se-ão de:

I - (...)

II - (...)

III - zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV - (...)

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - (...)

Quanto aos alunos, a obrigação de comparecimento à escola está fixada no Art. 24, inciso VI, *verbis*: “o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação”.

11.2 - O Parecer CEED Nº 140/97 já reconhecia a exigibilidade de frequência mínima de 75% para aprovação como norma de aplicação imediata, sobrepondo-se a qualquer regra divergente constante dos Regimentos das escolas. Ao conservar intactas as demais normas regimentais relativas à frequência, esse Parecer mantinha, ainda, a sua aferição por componente curricular, característica do regime escolar anterior.

11.3 - Acompanhando entendimento expresso pelo Conselho Nacional de Educação no Parecer CNE/CEB Nº 5/97, homologado pelo Sr. Ministro da Educação e do Desporto, conforme Despacho publicado no Diário Oficial da União no dia 16 de maio de 1997, pode-se, agora complementar a orientação emitida no Parecer CEED Nº 140/97. Assim, o cômputo da frequência do aluno não se fará relativamente a cada disciplina ou componente curricular, mas considerando o total de módulos-aula do período letivo em questão.

Sendo seriado o regime escolar adotado pela escola, o cálculo da frequência se fará sobre o total de horas letivas do semestre ou do ano. Adotando a escola o regime de matrícula por disciplina, o cálculo será feito, considerando o total de horas do conjunto de disciplinas em que o aluno está matriculado em determinado período letivo.

Vale observar que não se exclui nenhuma disciplina ou componente curricular do cômputo da frequência, uma vez que ela faça parte da base curricular e o aluno esteja matriculado para frequentá-la. Se o aluno optar por não matricular-se na disciplina Ensino Religioso, por exemplo, ou estiver dispensado da prática da Educação Física, o índice de frequência será calculado apenas sobre o total dos demais componentes curriculares. Se estiver matriculado em Ensino Religioso ou estiver obrigado a participar da Educação Física, também essas disciplinas são consideradas para o cálculo.

O mesmo vale para componentes curriculares facultativos, no caso de a base curricular abrir opções para os alunos elegerem determinadas disciplinas. Uma vez matriculado na disciplina, sua carga horária passa a fazer parte do total de horas letivas a ser considerado para o cálculo do índice de frequência do aluno.

De outra parte, deve a escola observar que, tendo o aluno exercido o seu direito de não se matricular em disciplinas como Ensino Religioso, no caso da escola pública, ou Educação Física, no caso de cursos noturnos, a carga horária das disciplinas em que estiver efetivamente matriculado deve, ainda, atender ao preceito legal de completar, no mínimo, 800 horas letivas.

11.4 - É importante compreender a correta dimensão que a verificação da frequência adquire no contexto da LDB.

Pela legislação anterior, conjugavam-se dois elementos na verificação do rendimento escolar: a avaliação do aproveitamento e a apuração da assiduidade, relativamente a cada disciplina, área de estudo ou atividade.

Pela atual legislação a verificação do rendimento escolar se faz com observância de uma série de regras, explicitadas no Art. 24, inciso V, da Lei federal Nº 9.394/96, que dizem respeito, exclusivamente, à avaliação do desempenho do aluno e às alternativas disponíveis para aceleração de estudos, para avanços nos cursos e nas séries e quanto a aproveitamento de estudos concluídos e a estudos de recuperação.

A frequência mínima, portanto, não está mais relacionada com a verificação da aprendizagem, mas se erige como pré-requisito geral para a aprovação. Por essa nova concepção se justifica que o cálculo do índice de frequência se realize sobre o total de horas letivas do período considerado, e não das horas cumpridas, individualmente, em cada componente curricular.

Cumprir reconhecer que o nível de exigência legal quanto à frequência — de modo geral — baixou com a nova norma. A aferição da frequência por componente curricular, característico da lei anterior, era mais rigorosa, pois exigia a satisfação de critérios mínimos em cada uma das disciplinas ou áreas de estudo.

Nesse sentido, é oportuno lembrar que, por ocasião da elaboração de novos regimentos, adaptados à LDB, podem os estabelecimentos estabelecer condições adicionais, relativamente à frequência mínima exigida. Desde que não exijam menos do que estabelece a lei, podem ser fixados critérios que assegurem que determinados componentes curriculares — por sua natureza — não sejam relegados a segundo plano pelos alunos.

De igual forma, as escolas que adotarem a matrícula por disciplina, podem — se assim o quiserem — adotar a verificação da assiduidade por componente curricular, desde que exigido, sempre, o mínimo de 75% de frequência.

12 - Controle de frequência de alunos portadores de patologias impeditivas de comparecimento às aulas.

A matéria era regulada pelo Decreto-Lei Nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, que “*Dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica*” e pela Lei federal Nº 6.202, de 17 de abril de 1975, que “*Atribui à estudante em estado de gestação o regime de exercícios domiciliares instituído pelo Decreto-Lei Nº 1044, de 21 de outubro de 1969, e dá outras providências*”, constituindo alteração da Lei federal Nº 5.692 de 20 de dezembro de 1971.

Considerando que a Lei federal Nº 9.394/96, em seu Art. 92, explicitamente revoga as disposições das Leis Nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de dezembro de 1968, não alteradas pelas Leis Nºs 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995, e ainda a Lei federal Nº 5.692/71 e as demais leis e decretos-lei que as modificaram, restou não haver norma reguladora da matéria.

Na ausência de legislação superior aplicável, sua regulação demandava norma específica do sistema de ensino, nos termos do Art. 24, inciso VI, da LDB: “*o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, (...)*” (grifo do relator).

Este Conselho aprovou, a propósito, a Resolução Nº 230/97, que “*Regula, para o Sistema Estadual de Ensino, os estudos domiciliares, aplicáveis a alunos incapacitados de presença às aulas*”.

13 - Controle de frequência de alunos que participam de competições esportivas oficiais.

A Lei federal Nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que “*Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências*”, determina:

Art. 53 - Os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições de ensino superior, definirão normas específicas para a verificação do rendimento e o controle da frequência dos estudantes que integrarem representação desportiva nacional, de forma a harmonizar a atividade desportiva com os interesses relacionados ao aproveitamento e à promoção escolar.

A Lei estadual Nº 10.726, de 23 de janeiro de 1996, que “*Institui o Sistema Estadual do Desporto, dispõe sobre normas gerais de desporto no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*”, também determina:

Art. 54 - O Sistema Estadual de Ensino definirá normas específicas para a verificação do rendimento e o controle da frequência de estudantes que integrarem representação nacional ou estadual, de forma a harmonizar a atividade desportiva com os interesses relacionados ao aproveitamento e à promoção escolar.

Como se vê das transcrições acima, este Conselho deverá baixar norma — agora no contexto geral da nova LDB — para a verificação do rendimento e o controle da frequência de alunos-atletas, também para vigência imediata.

14 - Recomendações

O país ingressa, com a nova LDB, em um também novo momento de sua história educacional. Generaliza-se uma consciência aguda de que este momento de implantação da lei determinará, efetivamente, nossa capacidade de encontrar e dar solução para os grandes problemas que enfrentamos em matéria de ensino e de sua administração.

Estabelecer prioridade para a Educação é não só reservar-lhe mais recursos, tratar de equipar melhor as escolas, aperfeiçoar o processo de formação de docentes nas Universidades ou prover meios para sua constante atualização. É, também, tomar decisões de caráter político necessárias para assegurar a melhoria de qualidade da escola, enquanto condição para que ela cumpra seu papel na sociedade.

Entre essas decisões, a exemplo do que já ocorre em outros estados da federação, está a de antecipar o início do ano letivo para o mês de fevereiro, a despeito de dificuldades que a tradição de fixar o mês de março como marco inicial, com certeza, engendrará.

Situações especiais podem ser solucionadas com a opção que a lei abre para adequar o calendário escolar a peculiaridades locais.

CONCLUSÃO

A Comissão Especial incumbida de estudar e propor medidas decorrentes da implantação da Lei federal Nº 9.394/96, submete à apreciação do Plenário o presente Parecer de caráter normativo, para fazer efeito já para o ano letivo de 1997, em relação às matérias que examina.

Em 14 de julho de 1997.

Dorival Adair Fleck - relator

Antônio de Pádua Ferreira da Silva

Darci Zanfeliz

Magda Pütten Dória

Plácido Steffen

Aprovado, por unanimidade, pelo Plenário, em sessão de 16 de julho de 1997.

Sonia Maria Nogueira Balzano

Presidente