

PARECER CNE Nº 20/98 – CEB – Aprovado em 2.12.98

ASSUNTO: *Consulta relativa ao Ensino Fundamental de 9 anos*

INTERESSADO: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP

RELATOR: Consº João Antônio Cabral de Monlevade

PROCESSO CNE Nº 23001.000199/98-21

I – HISTÓRICO

O Gabinete da Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais- INEP consulta o Conselho Nacional de Educação sobre a iniciativa da Prefeitura de Porto Velho, RO, de estender o Ensino Fundamental para nove anos, do que decorreria a inclusão de alunos de seis anos de idade no Censo Escolar do Ensino Fundamental em 1998, com repercussões na distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF.

Acompanha o processo a justificativa da Prefeitura de Porto Velho, baseada em argumentos de ordem de reorganização pedagógica, a exemplo de experiência executada pelo estado do Ceará.

Adianta ainda o INEP que, a seu ver, tal iniciativa deveria estar legitimada por Resolução do Conselho Estadual de Rondônia, “tendo em vista que as redes municipais de ensino se constituem em sub-sistemas do Sistema Estadual de Educação”, o que não procede, nos termos da nova legislação.

O processo foi distribuído ao Cons. João Antônio Cabral de Monlevade em 06 de julho de 1998 e relatado de modo favorável na sessão de agosto da Câmara de Educação Básica, com base nos artigos 32 e 87 da Lei 9.394/96. Entretanto, pela gravidade das repercussões político-educacionais e financeiras que a extensão da matrícula de mais de três milhões de crianças de seis anos no Ensino Fundamental pode acarretar, a Câmara resolveu instituir um Grupo de Trabalho para se pronunciar sobre a matéria da duração do Ensino Fundamental – e a possível consequente antecipação da matrícula inicial aos seis anos – de forma geral, a modo de orientar os sistemas estaduais e municipais de ensino em termos de normatização, e Estados e Municípios no sentido da execução política do dever do Estado quanto à Educação Básica e à oferta do ensino obrigatório.

O Grupo de Trabalho, composto pelos conselheiros Regina Alcântara de Assis, Francisco Aparecido Cordão e João Antônio Cabral de Monlevade, sob a coordenação da primeira, reuniu-se no Rio de Janeiro aos 22 de setembro do corrente ano, e assim se pronuncia, após acurados estudos sobre a legalidade da matéria e de dados estatísticos, pedagógicos e financeiros que compõem a questão.

II – INTRODUÇÃO

Em momento algum a Constituição, a LDB e a própria Lei do FUNDEF identificam o Ensino Fundamental e mesmo o ensino obrigatório com a faixa da idade de sete a catorze anos. Esta é uma inferência da prática herdada da estruturação do ensino de 1º Grau no regime da Lei 5.692/71, revogada pela Lei 9.394/96.

Na verdade, os dois grandes avanços que a nova LDB consolida são:

1º) a instituição da Educação Básica – composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – como direito de todos e dever do Estado e da família, obrigatório desde já no Ensino Fundamental e progressivamente no Ensino Médio;

2º) ampla flexibilidade na estrutura e organização de cada etapa da Educação Básica, a critério dos sistemas de ensino estaduais e municipais e de acordo com a proposta pedagógica de cada escola.

Na questão específica da duração do ensino fundamental, a atual legislação, embora admita, com a Constituição, a existência de uma “idade própria” (CF Art. 208, Lei 9.394/96, art. 4º) para fundamentar uma alternativa diferente para jovens e adultos, inclusive com cursos e exames supletivos gratuitos e de oferta obrigatória por parte dos poderes públicos (Art. 37), a Lei se reveste de todo cuidado para ampliar os direitos e garantir a flexibilidade:

a) em primeiro lugar, não institui uma duração rígida, mas estabelece uma duração mínima de oito anos (Art. 32), a critério de cada sistema de ensino, da União, dos Estados e dos Municípios (Arts. 8º e 23)

b) em segundo lugar, antecipa de dezoito para quinze e de vinte e um para dezoito, a idade de direito para prestar exames supletivos respectivamente no ensino fundamental e médio (Art. 38)

c) em terceiro lugar, não faz distinção na oferta obrigatória do ensino fundamental pelo Estado entre alunos em idade escolar (Art. 4º), e “os que não tiveram acesso em idade própria” (Art. 4º) instituindo inclusive, o recenseamento de todos os que não têm ensino fundamental completo como instrumento de efetivação do “direito público subjetivo” (Art. 5º).

Sobre a questão do início da escolarização no ensino fundamental a Lei se mostra clara na caracterização e flexível e moldável na aplicação.

Pela primeira vez se estabelece a Educação Infantil como etapa inicial da Educação Básica, tendo “como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade” (Art. 29). Assim, a flexibilidade fica limitada à seguinte regra: a educação infantil, se estende até os seis anos, mas nunca além; e o ensino fundamental deve obrigatoriamente se iniciar aos sete anos e pode admitir a matrícula de crianças de seis anos.

O artigo 6º, que trata não da obrigatoriedade da oferta do Estado mas do dever da família, serve para esclarecer ainda mais a questão: “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental”.

A lei não desce ao detalhe do que se deva entender por seis ou sete anos, completos ou a se completar na data da matrícula ou no ano letivo, mesmo porque a organização curricular se descentraliza para o poder dos sistemas e da escola. Mas

continua nítida a propensão da Lei em antecipar a escolarização de acordo com a capacidade da criança em aprender e do sistema em oferecer um ensino dentro dos padrões de qualidade. (Art. 4º)

Enfim, convém frisar que a antecipação da matrícula de crianças de seis anos de idade no ensino fundamental, seja por iniciativa de sistemas de ensino, de escolas ou mesmo dos pais ou responsáveis, não redundará *“ipso facto”* na mudança de duração do ensino fundamental para nove anos. Assim como também a extensão da duração do ensino fundamental para nove anos não redundará em antecipação da idade de matrícula para as crianças de seis anos. A flexibilidade da LDB é tanta que admite, nos limites já apontados e no contexto da unidade da Federação, da disponibilidade de recursos e do bom senso pedagógico, uma maior extensão do ensino fundamental acima de nove anos e do ensino médio acima de três anos. O que não se quer negar é o direito à educação escolar de toda a população brasileira, independentemente de idade, na perspectiva da educação permanente. E o que se deseja é, com urgência, eliminar a chaga da não-escola para tantos e do insucesso e da supletividade para muitos.

Estabelecidos estes contornos legais, resta agora enfrentar a questão que está subjacente à consulta da Prefeitura de Porto Velho, à indagação do INEP e à perplexidade de muitos sistemas diante da oportunidade da antecipação da matrícula e da extensão do ensino fundamental que a Lei 9394/96 propicia e que já está sendo assumida por muitos sistemas estaduais e municipais. Cabe à Câmara de Educação Básica esclarecer as autoridades educacionais, tanto normativas como executivas, sobre matéria tão relevante que não pode tornar-se objeto de políticas dúbias, ou mesmo oportunistas, que em nome do legalmente possível ou do financeiramente rentável possam resultar em constrangimentos administrativos e pedagógicos que redundem em menor qualidade de aprendizagem para as crianças de seis anos, exatamente numa idade em que o processo de alfabetização precisa estar resguardado pela competência gerencial e pedagógica. O Conselho Nacional de Educação é guardião, inclusive, de valores historicamente construídos na oferta da educação infantil por Estados e Municípios, assim como de conquistas e avanços pedagógicos na organização do Ensino Fundamental que não podem ser destruídos pela tentação de disputa ou competição de redes estaduais ou municipais por matrículas que neste momento se transformam em verbas do FUNDEF para este ou aquele ente federativo. Se o regime deve ser de colaboração entre os sistemas e não de competição ou separação, é fundamental se estudar em cada caso o que de melhor irá resultar para o efetivo atendimento dos alunos por parte das diferentes redes. E para isto a Câmara de Educação Básica quer contribuir com reflexões que, embora nacionais na sua abrangência, querem ser locais na sua pertinência.

Em primeiro lugar, quantas são e onde estão matriculadas as crianças de seis anos de idade?

Segundo a Contagem da População do IBGE de 1996, em 1998 haveria 3.140.712 crianças de seis anos de idade no país.

De acordo com o Censo Escolar do MEC de 1998, existem 1.484.904 destas crianças matriculadas na Educação Infantil; 389.940 em classes de alfabetização; e 451.825 no Ensino Fundamental, quase todas na primeira série ou ciclo.

No total, seriam 2.326.669 crianças matriculadas, de um universo de 3.140.712. Embora não haja coincidência de critérios estatísticos entre a coleta do IBGE de 1996 e o Censo do MEC em 1998, a proporção de 70% de crianças escolarizadas na respectiva faixa etária está perfeitamente consistente com duas tendências que têm presidido a evolução das matrículas nas últimas décadas.

A primeira é o fato confirmado pelos Censos Educacionais de que, à medida em que a população se urbaniza, as matrículas vão se tornando cada vez mais precoces. Ora, a última Contagem da População do IBGE em 1996 revelou que, com exceção de estados do Nordeste e no Norte, do Pará e Tocantins, todos os estados brasileiros ultrapassaram de 80% na proporção de sua população urbana em relação ao total. O Censo Escolar de 1998 registrou, já na idade de cinco anos, um total de 1.405.603 matrículas.

O que isto quer dizer ? Seguramente, que o Brasil está avançando para a universalização de atendimento não somente na chamada “idade escolar”, de sete aos catorze anos, onde já passamos de 95%, mas também nas faixas anteriores de seis e cinco anos.

Mas é a segunda tendência que faz acelerar o progresso da percentagem de cobertura das matrículas. Observando-se os dados revelados pela contagem da população de 1996 por idade, temos o seguinte quadro aproximado de distribuição das crianças entre seis e catorze anos:

Quadro I – População Projetada para 1998, em dados aproximados por idade

Seis anos	–	3.140.000
Sete anos	–	3.150.000
Oito anos	–	3.260.000
Nove anos	–	3.350.000
Dez anos	–	3.310.000
Onze anos	–	3.340.000
Doze anos	–	3.500.000
Treze anos	–	3.400.000
Catorze anos	–	3.600.000

Estes dados nos permitem concluir que, a cada ano, ao contrário do que acontecia em décadas passadas, a população por idade perde aproximadamente 50.000 habitantes em relação à idade anterior. Teríamos assim a seguinte estimativa de crianças por idade para 1999, nas faixas que dizem respeito a nosso tema:

Quadro II – População projetada para 1999, em dados aproximados por idade

Sete anos	– 3.140.000
Seis anos	– 3.090.000
Cinco anos	– 3.040.000
Quatro anos	– 2.990.000

Concentrando-se a atenção na faixa específica dos seis anos, teríamos as seguintes populações tendenciais:

Quadro III - População prevista de seis anos - Brasil -1998 - 2005

1998 - 3.140.000	2002 - 2.940.000
1999 - 3.090.000	2003 - 2.890.000
2000 - 3.040.000	2004 - 2.840.000
2001 - 2.990.000	2005 - 2.790.000

É claro que não podemos trabalhar com a hipótese nem da redução contínua, nem da proporção idêntica ano a ano, pois existe um "piso" para a queda da taxa de natalidade e, daqui por diante, entraremos na faixa de maior população feminina fértil em toda a história do Brasil, o que certamente influenciará nos dados de nascimentos deste ano em diante. De qualquer forma, o que não podemos negar é o duplo movimento de uma maior percentagem de crianças de seis anos matriculadas sobre um universo cada vez menor, o que permite três conclusões:

1ª) Independentemente da antecipação da matrícula no ensino fundamental, existe uma tendência natural de maior porcentagem de matrículas de crianças de seis anos na escola.

2ª) A antecipação da matrícula no ensino fundamental não acarretará crescimento explosivo de matrículas porque elas já ultrapassaram 70% de um universo que tende a se reduzir anualmente.

3ª) A redução do universo de matrículas no ensino fundamental em idade própria se acentua com o efeito das classes de aceleração que incidem em um menor percurso médio dos alunos das séries iniciais até as finais.

Na verdade, a antecipação da matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental representa um duplo ajuste e um prenúncio de provável mudança na estruturação da educação básica.

Quais são os ajustes?

O primeiro ajuste é em relação às modalidades de oferta de escolaridade às crianças de seis anos.

Como já se registrou acima, elas hoje se distribuem entre Educação Infantil, Classes de Alfabetização e Ensino Fundamental.

Comparem-se os dados de 1996 e 1998:

Quadro IV - Matrículas de crianças de seis anos de idade

	1996	1998	Diferença
Educação Infantil	1.500.033	1.484.904	- 15.129
Classes de Alfabetização	481.179	389.940	- 91.239
Ensino Fundamental	342.376	451.825	-109.449

Independentemente da implantação do FUNDEF, que em 1998 pode ter acelerado as mudanças, milhares de famílias já matriculavam seus filhos de seis anos no ensino fundamental nas cidades, mesmo antes que a atual lei o permitisse; dezenas ou até centenas de sistemas estaduais ou municipais tinham propostas de matricular crianças de seis anos na primeira série do ensino fundamental ou em ciclos ou classes de alfabetização. Na realidade, é quase unânime a percepção dos pedagogos, confirmada pela experiência internacional, que a "idade própria" do início da alfabetização é a de seis e não de sete anos.

O segundo ajuste se refere a qual dos sistemas - estadual ou municipal - está oferecendo a matrícula às crianças de seis anos. É aí que a questão se complexifica, e muito. Ela se insere nas diferentes histórias de "municipalização do ensino fundamental".

Na maioria dos estados do Nordeste, desde a década de setenta, o maior número de matrículas no ensino fundamental e na educação infantil se situava nas redes municipais. Já no caso dos estados do Sul e Sudeste, com exceção do Rio de Janeiro - por uma particularidade histórica - dava-se o contrário, principalmente em relação ao ensino fundamental. Na educação infantil, a exceção era o estado de São Paulo, cuja imensa maioria das crianças se matriculava em redes municipais, mesmo porque estas não dispndiam seus recursos obrigatoriamente destinados à educação no ensino fundamental e médio, por não terem, salvo algumas exceções como a da capital, escolas públicas nestes níveis, majoritariamente estaduais.

Ora, como se está dando o ajuste em relação às crianças de seis anos? Na medida em que elas eram clientela da educação infantil, foram passando cada vez mais para as redes municipais, o que se acelerou drasticamente de 1997 para 1998, com a diminuição de aproximadamente 200.000 matrículas, pela própria vigência da Lei 9.394/96 que incumbe a educação infantil às municipalidades. No caso em que as crianças de seis anos seriam potencialmente ou na prática clientela do ensino fundamental, a tendência é oscilante. Em se tratando das redes municipais, há uma coincidência de apelos, assumindo e antecipando, como foram os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre, e, mais recentemente, da cidade de São Paulo e, sintomaticamente, de Porto Velho, RO, que está originando este Parecer. Em se tratando de redes estaduais, a tendência será a recusa da antecipação, pois representaria uma ampliação de responsabilidade com uma adição de recursos nem sempre proporcionais e um claro movimento de estadualização das primeiras séries do ensino fundamental, contraditório à mudança geral. Tal é o caso do Estado de São Paulo, excepcional, mas

significativo pelo tamanho de sua rede, à que se somariam 600.000 matrículas correspondentes às suas crianças de seis anos.

Mesmo no caso do Estado de São Paulo, com a implantação do FUNDEF a tendência é a de muitos municípios assumirem o ensino fundamental e neste caso, com a conveniência imediata de antecipá-lo para os seis anos, o que socializa com mais eqüidade os recursos financeiros do FUNDEF.

Cabe dizer que ao assumir as crianças de seis anos no ensino fundamental, os sistemas municipais não precisam oferecer, em sua rede, todas as séries, nem mesmo o que se convencionou chamar de primeiro segmento: a implantação pode ser gradativa ou abranger tão somente o ciclo inicial de alfabetização.

Da dinâmica destes diferentes ajustes se prognostica e mesmo se percebe um novo tipo de estruturação das redes: os Estados se dedicam cada vez mais no Ensino Médio e ao segundo segmento do Ensino Fundamental e os Municípios à Educação Infantil e primeiras séries do Ensino Fundamental. Cumpre-se, com mais de meio século de atraso, o desiderato de educadores como Anísio Teixeira e Lourenço Filho, que propunham uma divisão de encargos da educação pública entre os entes federativos: a infantil e primária com os Municípios, a secundária com os Estados e a superior com a União. Tal distribuição de competências só se viabiliza com uma divisão proporcional e equânime dos recursos financeiros, que a implantação do FUNDEF não realiza, mas sinaliza. A retração de demanda por novas matrículas e a oferta de mais recursos para a educação básica pública se devem conjugar para a universalização da Educação Básica num "continuum" que parta da Educação Infantil, passe por um Ensino Fundamental de maior qualidade e se possível em tempo integral e se conclua com o Ensino Médio.

III – VOTO DO RELATOR

Da confluência dos considerandos legais e da reflexão político-educacional, a modo de conclusão, somos do seguinte Parecer:

1 - Que na rede particular, as mantenedoras e as escolas são totalmente livres em organizar o ensino fundamental com oito ou mais anos de duração, antecipando ou não a matrícula inicial para as crianças de seis anos de idade, desde que obedecidas as normas do Conselho Estadual de Educação do sistema a que pertencerem.

2 - Que nas redes públicas, Estados e Municípios, em regime de colaboração, poderão adotar o Ensino Fundamental com nove anos de duração e matrícula antecipada para as crianças de seis anos de idade, por iniciativa do respectivo sistema de ensino, desde que:

a) as crianças de sete a catorze anos do Estado e do Município já estejam matriculadas no ensino fundamental, garantidas as 800 horas anuais e quatro horas letivas diárias, numa proporção pelo menos igual à média nacional aferida no ano anterior;

b) que não resulte da incorporação das crianças de seis anos de idade uma disponibilidade média de recursos por aluno da educação básica na respectiva rede abaixo da atualmente praticada, de modo a preservar ou mesmo a aumentar a qualidade do ensino;

c) que nas redes municipais a oferta e a qualidade da Educação Infantil não sejam sacrificadas, preservando-se sua identidade pedagógica;

d) que os sistemas e as escolas compatibilizem a nova situação de oferta e duração do ensino fundamental a uma proposta pedagógica da rede e das escolas, coerentes com a LDB.

3 - Que a partir de 1999 os atuais alunos e possíveis candidatos às chamadas “classes de alfabetização” sejam inseridos obrigatoriamente no ensino fundamental, no caso das crianças de sete anos e mais, e na Educação Infantil ou Ensino Fundamental na hipótese de terem completado seis anos até o início do ano letivo. Conseqüentemente, o Censo Escolar de 1999 não deverá recensear matrículas sob a denominação de “Classes de Alfabetização”.

4 - Que os alunos recenseados como da “Educação Especial” sejam computados, no caso de completarem sete anos no ano letivo, como matrículas do ensino fundamental, inclusive para efeito de percepção pela respectiva rede dos recursos do FUNDEF.

5 - Que se efetive, conforme prevista, avaliação dos efeitos do FUNDEF e se introduzam na legislação mudanças que acelerem a cobertura e a qualidade da educação básica, inclusive para os alunos que não completaram sua escolaridade obrigatória na idade própria.

6 - Que, em obediência ao § 4º do art. 60 do ADCT, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustem progressivamente suas contribuições ao FUNDEF, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação.

Brasília, DF, 3 de novembro de 1998.

João Antônio Cabral de Monlevade

Relator

IV - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o voto do Relator.

Sala das Sessões, 2 de dezembro de 1998.

Ulysses de Oliveira Panisset – Presidente

Francisco Aparecido Cordão - Vice-Presidente