

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Escola Municipal “Professora Ediene da Silva Dias”		UF: GO
ASSUNTO: Consulta referente à idade das crianças para matrícula inicial na Pré-escola e no Ensino fundamental de nove anos		
RELATOR: Francisco Aparecido Cordão		
PROCESSO Nº: 23001.000282/2015-25		
PARECER CNE/CEB Nº: 3/2016	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 17/2/2016

I – RELATÓRIO

A professora Antoniana Escolart Ferreira da Silva, Diretora da Escola Municipal “Professora Ediene da Silva Dias”, de Ouvidor, GO, encaminhou ao Conselho Nacional de Educação o Ofício nº 023/2015, consultando este colegiado sobre a delicada questão da idade de corte para matrícula inicial na Educação Infantil aos quatro anos de idade e no Ensino Fundamental de nove anos aos seis anos de idade. A consulta se prende ao fato de que existem pais ameaçando entrar com recurso judicial contra a escola, porque o Município de Ouvidor não tem organizado o seu sistema municipal de educação e, portanto, deve seguir a norma definida pelo sistema de ensino de Goiás e não a norma nacional, definida por esta Câmara de Educação Básica.

A norma definida em 9 de dezembro de 2011 sobre a matéria, por parte do Conselho Estadual de Educação de Goiás, é a Resolução CEE/GO nº 11/2011, que contraria frontalmente as normas definidas por este Conselho Nacional de Educação, nos termos do art. 90 da Lei nº 9.394/96 (LDB), tanto em relação à Educação Infantil quanto em relação ao Ensino Fundamental de nove anos, desde 2005, pelos Pareceres CNE/CEB nº 6/2005 e nº 39/2006, bem como a Resolução CNE/CEB nº 3/2005. O Conselho Estadual de Educação de Goiás, desconhecendo as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas por este Conselho Nacional de Educação, respectivamente, em 2009 para a Educação Infantil, e em 2010 para o Ensino Fundamental de nove anos, em dezembro de 2011, assumiu como tese o direito à matrícula na Pré-escola e no Ensino Fundamental, nas datas em que as crianças completam, respectivamente, quatro ou seis anos de idade, devendo as escolas de seu sistema de ensino, públicas ou privadas “desenvolver programa especial de aprendizagem para o aluno que for matriculado no primeiro ano do Ensino Fundamental, após o início do ano letivo”.

Os atos normativos definidos sobre a matéria pela Câmara de Educação Básica, por outro lado, cumprem os mandamentos legais da Lei nº 9.131/95, que criou o Conselho Nacional de Educação, bem como do § 1º do art. 8º da LDB, que atribui à União a incumbência de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa (...)”, e ainda do art. 90 da mesma Lei, que define que “as questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação (...)”. Com essa orientação, após muito debate e articulação com os sistemas educacionais dos Estados (incluindo Goiás), do Distrito Federal e dos Municípios, foram definidas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, pela Resolução CNE/CEB nº 5/2009, bem como Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, pela Resolução CNE/CEB nº 7/2010.

É oportuno ressaltar que todos esses atos normativos, desde os anos de 2005 e 2006, estão absolutamente coerentes entre si e culminaram em Resoluções que fixaram, nos termos legais, Diretrizes Curriculares Nacionais. Essas Diretrizes estabeleceram, coerentemente com as normas anteriores, as quais se referiam genericamente a início do ano letivo, a data de corte do dia 31 de março do ano em que o educando realiza sua matrícula inicial com 4 anos de idade na Pré-escola ou com 6 anos no Ensino Fundamental de nove anos, objetivando, inclusive, manter coerência, também, com as respectivas datas de corte já utilizadas pelos demais Países Membros e Associados do Mercosul Educacional, para facilitar o trânsito de alunos entre os seus diversos países, especialmente nas unidades educacionais de fronteira.

As Resoluções CNE/CEB nº 1/2010 e nº 6/2010, que definiram Diretrizes Operacionais para a matrícula inicial na Pré-escola e no Ensino Fundamental de nove anos, respectivamente, aos 4 e aos 6 anos de idade, por sua vez, são reflexos diretos da morosidade com que as citadas decisões normativas do Conselho Nacional de Educação, definidas desde os anos de 2005 e 2006, em decorrência de alterações introduzidas na LDB, pelas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, estavam sendo colocadas em prática nas diversas Unidades da Federação. Para ajustar temporariamente as normas à realidade dos fatos, sem prejudicar interesses de terceiros, de comum acordo com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), com o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), com a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), bem como com a efetiva participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), foram definidas Diretrizes Operacionais específicas para orientar o processo de transição para a efetiva implantação do Ensino Fundamental de nove anos, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 1/2010, com base no Parecer CNE/CEB nº 22/2009.

Posteriormente, atendendo solicitações específicas formuladas por alguns sistemas de ensino, em nome do regime de colaboração definido no art. 8º da LDB, e sensível às necessidades detectadas pelos diferentes sistemas de ensino em decorrência dos esforços levados a efeito nesse período de adaptação e de transição para os novos marcos regulatórios, novas Diretrizes Operacionais específicas acabaram sendo definidas pela Câmara de Educação Básica para as matrículas, tanto no Ensino Fundamental, quanto na Educação Infantil, ampliando o prazo de transição anteriormente definido, por força da Resolução CNE/CEB nº 6/2010, com base no Parecer CNE/CEB nº 12/2010.

Essas novas Diretrizes Operacionais foram definidas com o objetivo único de ajustar o compasso entre as matrículas iniciais que, por motivos diversos, já haviam ocorrido na Educação Infantil e a matrícula no novo Ensino Fundamental de nove anos, regime instituído no Brasil por força da Lei nº 11.274/2006, complementado pelos dispositivos da Lei nº 11.525/2007. Com esta última Resolução, concluiu-se uma importante fase de transição na implementação do novo marco regulatório nacional, orientador dos sistemas e estabelecimentos de ensino na implantação do Ensino Fundamental de nove anos no Brasil, em regime de colaboração entre todos os entes federados. A Câmara de Educação Básica, com a definição desses atos normativos, ficou tranquila, com a sensação do dever cumprido. Tanto assim que as famílias, as escolas, as redes e os sistemas de ensino, em sua esmagadora maioria, não enfrentaram maiores problemas na organização, especialmente das redes públicas, diante do novo ordenamento regulatório, em regime de colaboração entre as diferentes instâncias educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ante o exposto, entendemos que seria prestar um enorme desserviço à educação brasileira e um desrespeito aos esforços empreendidos, retroceder a um novo quadro de desalinhamento e de anarquia institucional, que acabaria favorecendo muito mais uma competição por matrículas, que ainda é praticada por algumas poucas escolas e redes de

ensino, prioritariamente com interesses privados. As redes públicas de ensino praticamente já se alinharam ao novo marco regulatório definido nesse período pelo Conselho Nacional de Educação, em regime de colaboração com as demais instâncias educacionais, conforme determina o art. 211 da Constituição Federal e o art. 8º da Lei nº 9.394/96, que definiu Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em obediência ao mandato do inciso XXIV do art. 22 da Constituição Federal.

Em relação a esta questão, a preocupação maior da Câmara de Educação Básica, na medida do possível, sempre em regime de colaboração com as demais instâncias educacionais dos diferentes entes federados, está voltada para o adequado cumprimento do preceito constitucional definido pelo art. 208, principalmente com a incorporação das alterações propostas pela Emenda Constitucional nº 59/2009, em termos de garantia da “Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada, inclusive sua oferta gratuita a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

A bem da verdade, as escolas públicas brasileiras, com todas as conhecidas limitações ainda existentes, efetivamente, estão desenvolvendo um enorme esforço para garantir esse pleno cumprimento do direito público universal e obrigatório, para que todas as crianças brasileiras possam receber uma Educação Básica de qualidade, que lhes é garantida pelo inciso VII do art. 206 da Constituição Federal e pelo inciso IX do art. 3º da LDB. Esta é a nossa meta e o nosso desafio, enquanto educadores brasileiros. Entendemos que esta também seja a meta e o desafio da Secretaria Municipal de Educação de Ouvidor e, de modo especial, da diretora da Escola Municipal “Professora Ediene da Silva Dias”, por conta de sua justa preocupação sobre qual orientação seguir nesse cipoal de normas conflitantes e, pior ainda, sem condições técnicas e físicas para atender às orientações da Resolução CEE/GO nº 11/2011.

A situação da requerente é preocupante. Ela está em condições de atender adequadamente às orientações desta Câmara de Educação Básica, entretanto, alguns pais ameaçam entrar com recurso contra a escola, considerando que é uma escola pública municipal que integra o sistema de ensino de Goiás, uma vez que não conta com Conselho Municipal de Educação. Acuada, a preocupada educadora requerente solicita urgentes orientações desta Câmara de Educação Básica sobre como deve proceder em relação à matéria, uma vez que, sinceramente, não sabe que retorno dar aos pais de seus alunos, especialmente àqueles que insistem em querer adiantar a fase de escolarização de seus filhos, sem maiores preocupações em relação ao seu amadurecimento pessoal para ingresso na fase eminentemente escolar, isto é, no Ensino Fundamental, mesmo sem a necessária prontidão para a aprendizagem.

A Câmara de Educação Básica não tem outra resposta a oferecer à requerente, à Secretaria Municipal de Educação de Ouvidor, ao Conselho Estadual de Educação de Goiás, ao Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação, à União Nacional de Conselhos Municipais de Educação, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação, à União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação e à própria Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, que não seja a da reafirmação da plena validade de seus atos normativos sobre a matéria, os quais foram solenemente referendados, em 16 de dezembro de 2014, por Acórdão da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que acolheu por unanimidade o voto favorável do Ministro Sérgio Kukina, que não deixou margem para dúvidas, esclarecendo que os atos normativos definidos por esta Câmara, ao estabelecer as referidas datas de corte de 31 de março para matrícula inicial, respectivamente, na Pré-escola, aos 4 anos de idade, e no Ensino Fundamental de nove anos, aos 6 anos, “não incorreram em contexto de ilegalidade, encontrando, ao invés, respaldo na conjugada exegese dos arts. 29 e 32 da Lei nº 9.394/96 (LDB)”. O Acórdão do STJ ainda foi além, explicitando que “não é dado ao Judiciário, como pretendido na ação civil pública movida pelo Parquet, substituir-se

às autoridades públicas de educação para fixar ou suprimir requisitos para o ingresso de crianças no Ensino Fundamental, quando os atos normativos de regência não revelem traços de ilegalidade, abusividade ou ilegitimidade”.

Julgamos de capital importância, neste momento, reforçar o posicionamento assumido por esta Câmara de Educação Básica em relação à matéria, a qual, desde a aprovação do Parecer CNE/CEB nº 4/2008, tem adotado o mesmo caminho, reafirmando, entre outros, os seguintes princípios:

O Ensino Fundamental ampliado para nove anos de duração é um novo Ensino Fundamental, que exige um projeto político-pedagógico próprio, para ser desenvolvido em cada escola. O Ensino Fundamental de nove anos, de matrícula obrigatória para crianças a partir dos seis anos – completos ou a completar até o início do ano letivo – deverá ser adotado por todos os sistemas de ensino, até o ano letivo de 2010, o que significa dizer que deverá estar planejado e organizado até 2009, para que ocorra sua implementação no ano seguinte. A organização do Ensino Fundamental com nove anos de duração supõe, por sua vez, a reorganização da Educação Infantil, particularmente da Pré-Escola, destinada, agora, a crianças de 4 e 5 anos de idade, devendo ter assegurada a sua própria identidade. O antigo terceiro período da Pré-Escola não pode se confundir com o primeiro ano do Ensino Fundamental, pois esse primeiro ano é agora parte integrante de um ciclo de três anos de duração, que poderíamos denominar de “ciclo da infância”. (...) Os três anos iniciais são importantes para a qualidade da Educação Básica. Voltados à alfabetização e ao letramento, é necessário que a ação pedagógica assegure, nesse período, o desenvolvimento das diversas expressões e o aprendizado das áreas de conhecimento estabelecidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Dessa forma, entende-se que a alfabetização dar-se-á nos três anos iniciais do Ensino Fundamental. A avaliação, tanto no primeiro ano do Ensino Fundamental, com as crianças de seis anos de idade, quanto no segundo e no terceiro anos, com as crianças de sete e oito anos de idade, tem de observar alguns princípios essenciais. A avaliação tem de assumir forma processual, participativa, formativa, cumulativa e diagnóstica e, portanto, redimensionadora da ação pedagógica. A avaliação nesses três anos iniciais não pode repetir a prática tradicional limitada a avaliar apenas os resultados finais traduzidos em notas ou conceitos. A avaliação, nesse bloco ou ciclo, não pode ser adotada como mera verificação de conhecimentos visando ao caráter classificatório. É indispensável a elaboração de instrumentos e procedimentos de observação, de acompanhamento contínuo, de registro e de reflexão permanente sobre o processo de ensino e de aprendizagem. A avaliação, nesse período, constituir-se-á, também, em um momento necessário à construção de conhecimentos pelas crianças no processo de alfabetização.

Esses princípios seguem a mesma linha de orientação já presente na conclusão do Parecer CNE/CEB nº 39/2006, no sentido de que, para além do formalismo da data de corte adotada, seja a do “início do ano letivo” ou, com maior clareza, a data do dia 31 de março, o que importa, sobretudo, é garantir à criança o direito de ser criança e de ser escolarizada na idade correta. Por isso mesmo, esta Câmara de Educação Básica definiu, após realização de diversas audiências públicas nacionais, claras e consistentes Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, assim entendida como etapa inicial da Educação Básica, e para o Ensino Fundamental, núcleo central da Educação Básica, agora estruturado com nove anos de duração, o qual terá como sua etapa de aprofundamento e consolidação o Ensino Médio que, articulando as dimensões de educação, trabalho, ciência, cultura e tecnologia, conclui essa

importante fase de preparação básica do educando para o trabalho e a cidadania, para continuar aprendendo e se aprimorando como pessoa humana.

Quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, a Resolução CNE/CEB nº 5/2009 estabelece que suas propostas pedagógicas devam *considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.*

Nesse contexto, a Resolução define que a Educação Infantil, como etapa inicial da Educação Básica, é concluída na Pré-escola, com matrícula aos 4 e aos 5 anos de idade, devendo ser matriculadas no Ensino Fundamental de nove anos as crianças que completarem 6 anos de idade até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. Quem completar 6 anos de idade após essa data, continuará tendo a sua matrícula garantida na Pré-escola, já que o período da Educação Básica obrigatória e gratuita tem início aos 4 anos de idade, na etapa da Pré-escola, até os 5 anos de idade, nos termos do inciso IV do art. 208 da Constituição Federal. Para tanto, inclusive, a Resolução CNE/CEB nº 5/2009 determina que, na transição para o Ensino Fundamental, a proposta pedagógica da Educação Infantil na etapa da Pré-escola, deve prever formas para garantir a continuidade no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, respeitando as especificidades etárias, sem antecipação de conteúdos que serão trabalhados especificamente no Ensino Fundamental.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental *obrigatório com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 anos de idade*, foram definidas pela Resolução CNE/CEB nº 7/2010, com o objetivo de orientar os sistemas e estabelecimentos de Ensino Fundamental para o desenvolvimento do educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe os meios necessários para progredir no trabalho e em estudos posteriores, mediante os seguintes objetivos previstos para esta etapa da escolarização, pelo art. 32 da LDB: desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, das artes, da tecnologia e dos valores em que se fundamenta a sociedade; aquisição de conhecimentos e habilidades, e a formação de atitudes e valores como instrumentos para uma visão crítica do mundo; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Também em relação à matrícula inicial nessa importante etapa da Educação Básica, as referidas Diretrizes Curriculares Nacionais determinam que ela deverá ser efetivada apenas para crianças que completarem 6 anos de idade até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula no Ensino Fundamental de nove anos. Aquelas que completarem 6 anos após essa data, serão matriculadas na Educação Infantil, na etapa da Pré-escola, tal como já foi orientado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

As questionadas Diretrizes Operacionais, definidas pelas Resoluções CNE/CEB nº 1/2010 e nº 6/2010, tão somente reafirmam essa mesma orientação das Diretrizes Curriculares Nacionais que foram definidas, respectivamente, pela Resolução CNE/CEB nº 5/2009, para a Educação Infantil, e pela Resolução CNE/CEB nº 7/2010, para o Ensino Fundamental de nove anos. Sobre este assunto, é sempre oportuno ressaltar que qualquer “data de corte” sempre pode ser questionada por aqueles que se sentirão prejudicados porque a data escolhida foi a do dia anterior daquela que eles queriam que fosse definida para melhor atender aos seus interesses pessoais. Este questionamento faz parte do universo de nossas naturais limitações. Estamos irremediavelmente limitados pelas categorias kantianas de espaço e de tempo. A humanidade tem lutado bravamente para expandir essas categorias, inclusive com relativo sucesso em alguns casos, sem conseguir extingui-los. Entretanto, acreditamos que a dúvida

seja de outra ordem, embora afronte os princípios legais e constitucionais definidos em relação à organização da educação escolar, a qual, de acordo com o art. 23 da atual LDB “poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, (...)”. Estas são as principais alternativas usualmente utilizadas na organização da educação escolar no Brasil, em especial no caso das escolas públicas, em todas as Unidades da Federação. É bem verdade que o art. 23 da LDB vai além, prevendo, ainda, “alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”.

Por sua vez, é oportuno lembrar que a incumbência de “elaborar e executar sua proposta pedagógica”, nos termos do inciso I do art. 12 da LDB, é dos “estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino.” As Diretrizes Curriculares Nacionais são essas “normas comuns” referenciadas pela LDB. A não consideração dessas normas comuns definidas para possibilitar a adequada organização escolar brasileira, causaria enormes transtornos nos sistemas de ensino, como reafirmou com muita propriedade o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 16 de dezembro de 2014. Analogamente, o mesmo ocorre em outros setores, sem grandes questionamentos ou polêmicas jurídicas como, por exemplo, em relação à legislação eleitoral, à maioria jurídica, para todos os fins e direitos, que conta com similares regras normatizadoras, orientadas para manter a necessária ordem social.

II – VOTO DO RELATOR

À vista do exposto, responde-se à diretora da Escola Municipal “Professora Ediene da Silva Dias”, de Ouvidor, GO, nos termos do presente Parecer.

Após a homologação ministerial, enviem-se cópias deste Parecer à Secretaria Municipal de Ouvidor, ao Conselho Estadual de Educação de Goiás, ao Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação, à União Nacional de Conselhos Municipais de Educação, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação, à União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, à Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça e às Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2016.

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 2016.

Conselheiro Luiz Roberto Alves – Presidente da Câmara

Antonio Carlos Caruso Ronca – Vice-Presidente da Câmara