

# Uma análise das manifestações do Conselho Nacional de Educação sobre a escola de nove anos<sup>1</sup>

## *An analysis of the manifestations of the National Council of Education about the school of nine years*

Andréia Silva Abbiati<sup>2</sup>

Cleiton de Oliveira<sup>3</sup>

### Resumo

Com a promulgação da Lei Federal nº 11.274/2006, o Ensino Fundamental brasileiro passa a ter nove anos de duração, com a inclusão das crianças de seis anos de idade. Esta medida tem implicações administrativas, pedagógicas e financeiras para a manutenção e desenvolvimento do ensino, gerando consultas dirigidas ao Conselho Nacional de Educação. O presente artigo tem como objetivo a análise das manifestações deste Colegiado referentes à ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, no período de 1998 a 2009. Os procedimentos metodológicos empregados para a realização desta pesquisa foram a análise bibliográfica e a análise documental. As manifestações analisadas, em número de 16, foram agrupadas em 3 categorias de análise: as iniciativas para a manifestação do colegiado, os conselheiros relatores e os assuntos tratados. A pesquisa detectou, ainda, "silêncios" nestas manifestações, referentes aos seguintes assuntos: demanda escolar, adequação dos espaços físico e material e proposta curricular para a nova realidade.

**Palavras-chave:** Ensino fundamental de nove anos. Conselho Nacional de Educação. Política educacional.

### Abstract

*With the promulgation of the Federal Law nº 11.274/2006, Brazilian Elementary School now has a duration of nine years instead of eight, with the inclusion of six-year-old children. This measure has administrative, educational and financial implications and development of education, generating queries sent to the National Council of Education. The aim of this article was to analyze the manifestations of this Board regarding to the expansion of Elementary School from eight to nine years in the period of 1998 to 2009. The methodological procedures used in this research were a bibliographic and documentary analysis. The total of sixteen manifestations analyzed were grouped into three categories of analysis: the initiatives for the manifestation of the board, the counselor reporters, and treated issues. The survey detected "silence" in these manifestations on the following issues: demand for schooling, adequacy of physical space and material, and the curriculum proposed for the new reality.*

**Keywords:** *Nine-years elementary school. National Council of Education. Educational policy.*

---

<sup>1</sup> Parte deste artigo foi publicada no IX Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste (ANPED). São Carlos: UFSCar, 2009.

<sup>2</sup> Supervisora de Ensino, Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Diretoria de Ensino, Região de Mogi Mirim. Av. Santo Antônio, 248, 13800-000, Mogi Mirim, SP, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: A.S. ABBIATI. E-mail: <andrea.abbiati@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Professor Doutor, Universidade Metodista de Piracicaba, Programa de Pós-Graduação em Educação. Piracicaba, SP, Brasil.

## Introdução

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e declara como princípios do ensino, dentre outros, a igualdade de condições de acesso e permanência, a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, a oferta de uma escola com um padrão mínimo de qualidade para todos, independente das diferenças sociais, econômicas ou raciais que possam existir (Brasil, 1988).

Os indicadores nacionais comprovam o quanto o Brasil avançou em direção à democratização do acesso e permanência dos alunos no Ensino Fundamental, uma vez que cerca de 97% das crianças estavam na escola em 2006, ano em que foi publicada a Lei nº 11.274/2006, ampliando o Ensino Fundamental para nove anos, com o ingresso aos seis anos de idade (Brasil, 2006a). Entretanto, se o Ensino Fundamental experimentou significativa ampliação do atendimento, nosso País está distante de alcançar o almejado padrão de qualidade expresso na Lei Maior.

Considerando que a Lei nº 11.274/2006 inova em relação à duração do Ensino Fundamental, bem como dá aos “Municípios, Estados e Distrito Federal o prazo até 2010 para implementar” esta obrigatoriedade, conforme seu Art. 5º, é de se esperar que os diferentes sistemas de ensino necessitem de orientações para efetivar tal ampliação. Surge, então, o problema de viabilizar esta implementação, uma vez que a mesma traz implicações administrativas, pedagógicas e financeiras.

O artigo tem como objetivo geral analisar as manifestações emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE), referentes à ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, ocorrida no Brasil, pela inclusão das crianças de seis anos de idade, de acordo com a Lei citada.

O período de análise estabelecido foi de dezembro de 1998, ocasião em que o Colegiado manifestou-se pela primeira vez sobre o assunto, por intermédio do Parecer CNE/CEB nº 20/1998, a dezembro de 2009, quando aprovou o Parecer CNE/CEB nº 22/2009, última manifestação antes de 2010,

prazo estabelecido para implementação da medida (Brasil, 1998, 2010a).

Para a realização dessa pesquisa, utilizou-se a análise bibliográfica e documental. A análise bibliográfica foi realizada por meio de levantamento, seleção e estudo de fontes concernentes à ampliação do Ensino Fundamental no Brasil. A análise documental foi realizada por intermédio do levantamento e exame da legislação e das manifestações do CNE pertinentes à temática.

Para tanto foram observadas as recomendações para a adoção deste procedimento, conforme Lüdke e André (1986) e Chizzotti (1998); a compreensão da documentação não se resumiu ao nível do conteúdo manifesto dos mesmos, segundo Triviños (1987); a análise do conteúdo da documentação foi elaborada de acordo com Bardin (1977).

As manifestações do CNE foram assim categorizadas: assuntos tratados, iniciativas que desencadearam as manifestações, os conselheiros relatores e os silêncios detectados.

## O Ensino Fundamental de nove anos

A primeira normatização, em nível nacional, do Ensino Elementar deu-se com a “Lei Orgânica do Ensino Primário”, Decreto-Lei nº 8.529/1946. Esta iniciativa é parte da chamada “Reforma Capanema”, aprovada após o governo getulista do Estado Novo. De acordo com o documento, o “Ensino Primário fundamental [é] destinado às crianças de sete a doze anos”, podendo ser oferecido “Em dois cursos sucessivos, o elementar e o complementar” (Art. 3º), aquele terá a duração de quatro anos e este de um ano. Acrescentou que o ano escolar terá a duração de “Dez meses, divididos em dois períodos letivos. De um para outro ano escolar haverá dois meses de férias” (Brasil, 1946, p.113).

Antes desta iniciativa, o governo central, no período imperial, e o federal, no período republicano, se encarregavam da normatização e manutenção do Ensino Elementar no Município da Corte e, posteriormente, no correspondente Distrito Federal. A não preocupação com este nível de ensino, em todo o

território, deveu-se à interpretação que prevaleceu do Ato Adicional de 1834, delegando este nível de escolarização às províncias e depois aos estados. Em duas únicas ocasiões, 1918 e 1938, o governo federal fez intervenções, com a intenção de nacionalizar escolas no período de guerras.

Sucedendo à "Reforma Capanema" foi promulgada a primeira "Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional", Lei nº 4.024/1961. O curso primário teve sua duração prevista "no mínimo em quatro séries anuais", podendo estender sua duração por até mais dois anos. A carga horária mínima de 24 horas semanais e de 180 dias letivos, excetuando-se o reservado a prova e exames, foi estabelecida para o Ensino Médio, não havendo referências em relação ao Ensino Primário (Brasil, 1961). Esta Lei tramitou no Congresso desde 1948, período de redemocratização do País, sendo resultante de intensos debates, principalmente em relação à descentralização do ensino e à questão ensino público *versus* ensino particular.

Durante o período autoritário militar, a partir de 1964, foi promulgada, sem maiores discussões, a Lei nº 5.692/1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. O primeiro compreendendo o antigo primário e o ginásio (primeiro ciclo do Ensino Médio) passa a ter "A duração de oito anos letivos e compreenderá", anualmente, pelo menos 720 horas de atividades (Art. 18). A duração do semestre será de, no mínimo, 90 dias letivos e de 180 dias no ano escolar, sendo este considerado independente do ano civil. Para o ingresso no ensino de 1º grau, a idade mínima estabelecida foi de sete anos, porém delegou às "Normas de cada sistema" a possibilidade de ingresso "Com menos de sete anos de idade" (Brasil, 1971, p. 6377).

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, de iniciativa do legislativo, foi elaborada em regime de reconstrução democrática, globalização da economia, reestruturação produtiva e de questionamentos sobre o papel do Estado. A Lei estabelece que o Ensino Fundamental é obrigatório a partir dos sete anos de idade e "Facultativamente a partir dos seis anos", sendo "Obrigatório e gratuito na escola pública", estabelecido com a

"Duração mínima de oito anos". O ano letivo foi estabelecido com o mínimo de "Oitocentas horas" e "Duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluindo o tempo reservado aos exames finais, quando houver" (Brasil, 1996, p.27833).

Merecem destaque três iniciativas verificadas na primeira década deste século: o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, que estabelece, dentre objetivos e metas, a ampliação para nove anos do Ensino Fundamental com início aos seis anos de idade; a Lei nº 11.114/2005, que tem como objetivo a matrícula no Ensino Fundamental aos seis anos de idade; por último, a já citada Lei nº 11.274/2006, que mantém a matrícula inicial aos seis anos e amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, dando o prazo até 2010 para implementação da medida (Brasil, 2001, 2005a, 2006a).

As medidas adotadas procuraram responder: às exigências da democratização do acesso ao ensino, à ampliação da escolaridade das crianças de classes populares ao movimento verificado em diferentes países, inclusive na região, à ampliação da escolaridade obrigatória e às expectativas do mundo produtivo.

As iniciativas encontraram eco em sistemas municipais, tendo em vista o esquema de financiamento do Ensino Fundamental (FUNDEF), que considera o custo-aluno. Assim, em 2005, 24,2% das matrículas no território nacional se inseriam no ensino de nove anos (Silva & Scaff, 2009). A "Motivação perdeu razão de ser com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, já que este passou a abranger toda a Educação Básica, incluindo, portanto, também a Educação Infantil na sua integralidade" (Saviani, 2011, p.84). Corroborando esta afirmação, a verificação de que o valor aluno-ano para a pré-escola integral, nos anos de 2007 a 2009, fosse inferior ao do Ensino Fundamental integral; em 2010 os valores foram iguais (Gemaque, 2011). Apesar desta verificação, o processo de municipalização do Ensino Fundamental sofreu influências de outras variáveis além da econômica, sendo irreversível a participação dos municípios na responsabilização por redes e sistemas de ensino no período estudado.

A promulgação da Lei nº 11.274/2006 impõe “Razoáveis modificações na estrutura e no funcionamento do Ensino Fundamental, com vistas a questionar as necessidades que devem ser preenchidas pela agenda da área” (Martins, 2006, p.363). Para tanto, diferentes sistemas de ensino necessitam de orientações claras para sua implementação. Para Cury (2006, p.55), “Às vezes, a lei tem um caráter geral para que sua aplicação, em casos específicos, seja feita por órgãos que interpretam a lei. É o caso dos órgãos normativos da educação escolar que interpretam as leis do ensino”. Um desses órgãos é o Conselho Nacional de Educação (CNE), objeto de estudo deste artigo.

O Conselho Nacional de Educação, sucessor do Conselho Federal de Educação, foi criado pela Lei nº 9.131/1995, com “Atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento”, devendo ser composto por “Brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura”; sua composição deve “Assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (Brasil, 1995, *online*).

Pela sua natureza, o CNE “Tem uma convergência final: garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade” (Cury, 2001, p.44). Para exercer sua função normativa, o CNE se manifesta por meio de indicações, pareceres e resoluções.

A indicação, de acordo com o Artigo 18, I do Regimento Interno do Conselho Nacional, pode ser definida como um “Ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE” (Brasil, 1999, *online*). Uma indicação, ao ser acolhida, terá designada comissão para estudo da matéria e conseqüente elaboração de parecer.

O parecer, de acordo com Cury (2006, p.43), pode ser assim definido: “Um parecer é um ato pelo qual um órgão emite um encaminhamento fundamentado sobre uma matéria de sua competência”. Os pareceres são relatados nas reuniões do CNE e, quando aprovados, dependem de homologação do Ministro da Educação para posterior publicação no Diário Oficial da União, para ter força de ordenamento legal.

As resoluções são decorrentes de pareceres normativos e destinadas a estabelecer regras e normas a serem observadas pelos sistemas de ensino. Para Cury (2006, p.43):

A resolução é um ato normativo emanado de autoridade específica do poder executivo com competência em determinada matéria regulando-a com fundamento em lei. O Conselho Nacional de Educação, por lei, é um órgão com poderes específicos para expedir uma resolução.

Ao se manifestar sobre a ampliação do Ensino Fundamental, o CNE apresentou algumas orientações sobre o assunto, porém, nem todos os aspectos referentes à ampliação foram esclarecidos por este órgão.

### **As manifestações do Conselho Nacional de Educação**

No período em estudo, o Conselho Nacional de Educação manifestou-se sobre o Ensino Fundamental de nove anos por intermédio dos seguintes atos:

1) Parecer CNE/CEB nº 20/98 - Consulta relativa ao Ensino Fundamental de nove anos (Brasil, 1998).

2) Indicação CNE/CEB nº 1/2004 - Proposta de estudos para o estabelecimento de Normas Nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos (Brasil, 2004a).

3) Parecer CNE/CEB nº 24/2004 - Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração (Brasil, 2004b).

4) Parecer CNE/CEB nº 6/2005 - Reexame do Parecer CNE/CEB nº 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração (Brasil, 2005b).

5) Resolução CNE/CEB nº 3/2005 - Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração (Brasil, 2005c).

6) Indicação CNE/CEB nº 2/2005 - Orientações para a matrícula das crianças de seis anos de idade

no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114/2005 (Brasil, 2005d).

7) Parecer CNE/CEB nº 18/2005 - Orientações para a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114/2005, que altera os Arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 2005e).

8) Parecer CNE/CEB nº 39/2006 - Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental (Brasil, 2007a).

9) Parecer CNE/CEB nº 41/2006 - Consulta sobre interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/1996 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006 (Brasil, 2007b).

10) Parecer CNE/CEB nº 45/2006 - Consulta referente à interpretação da Lei Federal nº 11.274/2006, que amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, e quanto à forma de trabalhar nas séries iniciais do Ensino Fundamental (Brasil, 2007c).

11) Parecer CNE/CEB nº 5/2007 - Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do Ensino Fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental (Brasil, 2007d).

12) Parecer CNE/CEB nº 7/2007 - Reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que se referem ao Ensino Fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no Ensino Fundamental (Brasil, 2007e).

13) Parecer CNE/CEB nº 21/2007 - Solicita esclarecimentos sobre o inciso VI do art. 24, referente à frequência escolar, e inciso I do art. 87, referente à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, ambos da LDB (Brasil, 2008a).

14) Parecer CNE/CEB nº 4/2008 - Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos (Brasil, 2008b).

15) Parecer CNE/CEB nº 22/2009 - Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos (Brasil, 2010a).

A análise destas manifestações possibilitou a categorização de: assuntos tratados, iniciativas para as manifestações do CNE, os conselheiros relatores e os silêncios detectados. Observou-se que há pareceres que tratam de mais de um assunto.

a) *Assuntos Tratados*: a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos tem implicações administrativas, financeiras e pedagógicas que exigem análises dos diferentes sistemas de ensino e posicionamentos do CNE. O Quadro 1 organiza os assuntos tratados nas manifestações do Conselho Nacional de Educação, tendo em vista os aspectos mencionados anteriormente.

A análise das manifestações do CNE permite afirmar que, apesar da variedade de assuntos abordados, há uma superficialidade no tratamento dispensado a alguns deles, fato este comprovado pela insistência dos consulentes sobre determinados assuntos. O aspecto mais questionado foi o do financia-

**Quadro 1.** Assuntos tratados nas manifestações do CNE (1998-2009).

Assuntos Tratados	Manifestações (n)
1. Financiamento da educação	8
2. Currículo	5
3. Estabelecimento de normas nacionais para a ampliação	5
4. Idade para a matrícula	5
5. Projeto político pedagógico	5
6. Organização do tempo escolar	4
7. Formação do professor	2
8. Nomenclatura	2
9. Classificação dos alunos	1
10. Frequência mínima	1

CNE: Conselho Nacional de Educação.

Fonte: Elaborado a partir das manifestações do CNE.

mento do ensino, tratado em 8 das 15 manifestações analisadas. Observou-se uma preocupação recorrente de consulentes no que diz respeito ao assunto, tendo em vista que a questão do custo-aluno tornou-se crucial. Assim, a matrícula das crianças de seis anos de idade é vista como fator rentável para sistemas estaduais e municipais.

Outra constatação refere-se aos aspectos pedagógicos - currículo, projeto político pedagógico, organização do tempo escolar, formação de professores, classificação de alunos e frequência mínima -, mencionados em 18 manifestações do CNE, as quais não trazem orientações claras sobre a nova organização do Ensino Fundamental.

Outro aspecto bastante recorrente refere-se ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, assunto que mereceu a manifestação do CNE em cinco documentos; em igual número de manifestações encontra-se a referência à idade para a matrícula inicial no Ensino Fundamental.

b) *Iniciativas para as Manifestações do CNE*: as manifestações do CNE sobre o Ensino Fundamental de nove anos são provocadas por iniciativas de diferentes entidades. As consultas feitas ao Colegiado partiram de órgãos do governo federal, dos governos municipais, de associações civis e de conselheiros do CNE (Quadro 2).

A análise do Quadro 2 permite afirmar que a nova medida ensejou que órgãos centrais do Ministério da Educação (MEC), de sistemas estaduais e de sistemas/redes municipais, solicitassem posi-

cionamento do CNE. É de se registrar que 60% das consultas tiveram como consulentes órgãos do MEC e de indicações do próprio CNE.

O segundo aspecto observado refere-se à quantidade de consultas que partiram de entidades ligadas ao poder executivo municipal, muito provavelmente em função da ampliação acelerada em suas redes/sistemas de ensino.

c) *Os Conselheiros Relatores*: a análise das manifestações do CNE apontou a presença de 16 conselheiros que foram relatores das manifestações sobre o assunto, por intermédio de indicações, pareceres e resoluções. São eles: Adeum Hilário Sauer, Arthur Fonseca Filho, Cesar Callegari, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, Francisca Novantino Pinto de Ângelo, Francisco Aparecido Cordão, João Antonio Cabral de Monlevade, José Fernandes de Lima, Kuno Paulo Rhoden, Maria Beatriz Luce, Maria das Dores de Oliveira, Maria Izabel Azevedo Noronha, Murílio de Avellar Hingel, Nélio Marco Vincenzo Bizzo, Regina Vinhaes Gracindo e Wilson Roberto de Mattos.

Dos conselheiros que participaram das manifestações sobre o Ensino Fundamental de nove anos, identificou-se como recorrente a presença do Professor Murílio de Avellar Hingel, o qual foi responsável por 10 dos 15 atos normativos emanados. O Conselheiro Hingel foi Secretário Municipal de Educação e Cultura de Juiz de Fora (MG), de 1967 a 1973, Ministro da Educação de 1992 a 1995, Secretário da Educação de Minas Gerais, de 1999 a 2002, e membro do Conselho Nacional de Educação, exercendo a função de conselheiro durante o período de 2004 a 2008.

**Quadro 2.** Consulentes e respectivos números de consultas encaminhadas ao CNE (1998-2009).

Iniciativas	Quantidade de Consultas
Governo Federal - MEC/INEP/CNE	5
Conselheiros do CNE	4
Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação – Rio Grande do Sul	2
Conselho Municipal de Educação - Rio Grande do Sul	1
Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) – Minas Gerais	1
Secretaria Municipal de Educação de Costa Rica – Mato Grosso do Sul	1
União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) – Rio Grande do Sul	1

MEC: Ministério da Educação; INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais; CNE: Conselho Nacional de Educação.

Fonte: Elaborado a partir das manifestações do CNE.

Partiu-se do pressuposto de que a variedade de assuntos tratados pelo CNE não esgota a discussão sobre a temática, e, dessa forma, muitos silêncios foram observados na análise das manifestações, silêncios esses que serão discutidos.

d) *Silêncios Detectados*: o documento “*Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais*” (Brasil, 2006b, p.22) afirma que a organização da escola é essencial para acolher as crianças de seis anos de idade neste nível de ensino, apontando a necessidade de:

Reorganizar sua estrutura, as formas de gestão, os ambientes, os espaços, os tempos, os materiais, os conteúdos, as metodologias, os objetivos, o planejamento e a avaliação, de sorte que as crianças se sintam inseridas e acolhidas num ambiente prazeroso e propício à aprendizagem.

Diante do exposto, a análise das manifestações do CNE permite afirmar que nem todos os aspectos concernentes ao assunto foram tratados. Ao silenciar sobre determinadas questões o Colegiado deixa a cargo dos diferentes sistemas de ensino a nova organização da escolaridade obrigatória (Saviani, 2011), sem considerar se todos estes têm as condições que garantam o ensino de qualidade.

### **A demanda escolar e a adequação dos espaços**

A obrigatoriedade de matricular todas as crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental de nove anos exige dos sistemas de ensino uma análise cuidadosa para atender, do ponto de vista financeiro, administrativo e pedagógico, a demanda. O Parecer CEB/CNE nº 20/1998 reconhece que “Milhares de famílias já matriculavam seus filhos de seis anos no Ensino Fundamental nas cidades, mesmo antes que a atual lei o permitisse” (Brasil, 1998, *online*). Afirma que “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” sem, no entanto, o Colegiado pronunciar-se em relação à todas as condições para

o acolhimento destas crianças na escolarização obrigatória (Brasil, 1998, *online*).

A não explicitação do referido acolhimento nas manifestações do CNE parece ser decorrente da constatação, por parte do Colegiado, de que sistemas públicos, impulsionados pela implantação do FUNDEF em 1998, já realizavam a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino obrigatório, antes da medida ser tomada. Assim, o que poderia ser um problema para os sistemas de ensino, ou seja, a criação de vagas para as crianças de seis anos de idade, foi equacionado antes mesmo da sua proposição.

Outro aspecto silenciado diz respeito à adequação dos espaços escolares - mobiliário, material pedagógico e instalações -, adequados à criança de seis anos que adentra o Ensino Fundamental. O silêncio do CNE a respeito de assunto tão relevante pode dar margem aos sistemas e estabelecimentos de ensino de se omitirem a esta adequação, submetendo os alunos novos a se adaptarem a uma estrutura que não condiz com a respectiva faixa etária.

### **Proposta curricular**

A proposta curricular para o Ensino Fundamental de nove anos é assunto que exige ser analisado criteriosamente, uma vez que está intimamente ligado à questão da qualidade da educação. Os sistemas devem possibilitar aos professores o conhecimento dos conteúdos que deverão ser trabalhados ao longo dos nove anos e, em especial, nos primeiros anos da escolaridade obrigatória. De outra forma, correm-se os riscos de antecipar, além da idade da matrícula obrigatória, também os conteúdos da aprendizagem.

Os documentos oficiais do MEC apontam a necessidade de: “Reelaboração da proposta pedagógica das Secretarias de Educação e dos projetos pedagógicos das escolas, de modo a assegurar às crianças de seis anos de idade o seu pleno desenvolvimento em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, social e cognitivo” (Brasil, 2006c, p.10).

No entanto, as manifestações do CNE analisadas nesta pesquisa não trouxeram esclarecimentos sobre a proposta curricular a ser adotada ao longo das nove séries do Ensino Fundamental. Com exceção do Parecer CNE/CEB nº 4/2008, onde se lê: "Os três anos iniciais são importantes para a qualidade da Educação Básica: voltados à alfabetização e ao letramento" (Brasil, 2008b, p.2), as demais manifestações do CNE, dentro do período analisado, não trazem orientações a respeito da organização curricular. Esse assunto é abordado somente após a implantação do Ensino Fundamental de nove anos, por meio do Parecer CNE/CEB nº 11/2010 que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos e da Resolução CNE/CEB nº 7/2010 gerada a partir do documento anterior (Brasil, 2010b, 2010c).

### Considerações Finais

A ampliação da escolaridade obrigatória para nove anos, com matrícula das crianças de seis anos de idade, representa uma inovação para os sistemas brasileiros de ensino e, conseqüentemente, para as unidades escolares. Nesse sentido, a ampliação trouxe implicações administrativas, financeiras e pedagógicas que não podem ser negligenciadas e que exigem posicionamento do CNE sobre o assunto. Sendo assim, objetiva-se com este trabalho pesquisar as manifestações do Colegiado referentes à ampliação da escolaridade obrigatória.

Busca-se identificar, nas manifestações do Conselho, no período de 1998-2009, elementos relacionados à implementação da nova organização do Ensino Fundamental que podem orientar os sistemas educacionais nessa finalidade. Foram analisadas 15 manifestações da Câmara de Educação Básica, ou seja, 2 indicações, 12 pareceres e 1 resolução, que trataram do assunto no período pesquisado. Não há manifestações do Conselho Pleno sobre a temática.

O Colegiado manifestou-se, no período estudado, em relação aos seguintes assuntos: financiamento da educação, currículo, estabelecimento de normas nacionais para a ampliação,

idade para a matrícula, projeto político pedagógico, organização do tempo escolar, formação do professor, nomenclatura, classificação dos alunos e frequência mínima. Das 15 manifestações, 9 delas foram de iniciativa dos próprios conselheiros ou respondendo a órgãos do MEC, 5 foram solicitações feitas por representações municipais e 1 por movimento ligado à Educação Infantil.

Ao se analisar as referidas manifestações, constatou-se que as mesmas nem sempre foram suficientemente esclarecedoras, além de serem detectados silêncios que não contribuem para a melhoria da qualidade do ensino. Os silêncios deram-se em relação: à proposta curricular que considera as necessidades pedagógicas da criança de seis anos, à necessidade de reelaboração do planejamento das secretarias estaduais e municipais de educação e dos projetos políticos pedagógicos das escolas; ao atendimento à demanda e à adequação dos espaços físicos, do mobiliário escolar, do material pedagógico e das instalações adequadas ao atendimento do alunado de seis anos.

Constatou-se que as Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos foram estabelecidas somente no ano de 2009, por meio do Parecer CNE/CEB nº 22/2009 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2010, orientações extemporâneas considerando a experiência vivenciada há alguns anos por diferentes sistemas bem como a época em que foram expedidos, não subsidiando o planejamento anual. A não manifestação do CNE, em tempo oportuno, parece representar que a preocupação maior se deu com o aspecto quantitativo, ou seja, mais com o aumento do número de matrículas no Ensino Fundamental, do que com a qualidade do ensino ofertado.

A pesquisa realizada permite afirmar que a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, do ponto de vista democrático, é uma medida positiva, pois prevê uma extensão dos anos de escolaridade para as crianças brasileiras. Com relação às manifestações do CNE, concluiu-se que as mesmas nem sempre respondem às necessidades que a inovação exige, nem sempre são suficientemente



claras, haja vista a reiteração de consultas sobre o mesmo assunto, e delegam, sem os subsídios necessários, aos sistemas subnacionais a tarefa de implementar a inovação, desconsiderando as limitações dos mesmos.

## Referências

Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

Brasil. Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei orgânica do ensino primário. *Diário Oficial da União*, 4 jan. 1946. Seção 1, p.113. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 25 maio 2008.

Brasil. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 27 dez. 1961. Seção 1, p.11429. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

Brasil. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12 ago. 1971. Seção 1, p.6377. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

Brasil. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: 20 jul. 2007.

Brasil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996. Seção 1, p.27833. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2007.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 20, de 9 de dezembro de 1998. Consulta relativa ao ensino fundamental de 9 anos. 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 8 jun. 2011.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Regimento do conselho nacional de educação*. 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2011.

Brasil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova plano nacional de educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001. Seção 1, p.1. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2008.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Indicação CNE/CEB nº 1/2004. *Documenta*, v.1, n.510, p.656-658, 2004a.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 24, de 15 de setembro de 2004. *Estudos visando ao estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração*. 2004b. Disponível em: <[www.portal.mec.gov.br/cne](http://www.portal.mec.gov.br/cne)>. Acesso em: 8 jun. 2011.

Brasil. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os art. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, 17 maio 2005a. Seção 1, p.1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2007.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 6, de 8 de junho de 2005. Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. *Diário Oficial da União*, 14 jul. 2005b. Disponível em: <[www.portal.mec.gov.br/cne](http://www.portal.mec.gov.br/cne)>. Acesso em: 8 jun. 2011.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 3, de 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. *Diário Oficial da União*, 8 ago. 2005c. Seção 1, p.27. Disponível em: <[www.portal.mec.gov.br/cne](http://www.portal.mec.gov.br/cne)>. Acesso em: 8 jun. 2007.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Indicação CNE/CEB nº 2/2005. *Documenta*, v.1, n.527, p.265-266, 2005d.

Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 18, 15 de setembro de 2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os Arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996. *Diário Oficial da União*, 7 out. 2005e. Disponível em: <[www.portal.mec.gov.br/cne](http://www.portal.mec.gov.br/cne)>. Acesso em: 8 jun. 2011.

Brasil. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, 7 fev. 2006a. Seção 1, p.1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2007.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ensino fundamental de nove anos: orientações gerais*. Brasília: MEC, 2006b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2008.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *3º Relatório do Programa*. Brasília: MEC, 2006c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2011.

- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 39, de 8 de agosto de 2006. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental. *Diário Oficial da União*, 25 jun. 2007a. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 41, de 9 de agosto de 2006. Consulta sobre interpretação correta das alterações promovidas na Lei nº 9.394/96 pelas recentes Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006. *Diário Oficial da União*, 25 jun. 2007b. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 45, de 7 de dezembro de 2006. Consulta referente à interpretação da Lei Federal nº 11.274, de 6/2/2006, que amplia a duração do ensino fundamental para nove anos, e quanto à forma de trabalhar nas séries iniciais do ensino fundamental. *Diário Oficial da União*, 13 jul. 2007c. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 5, 1 de fevereiro de 2007. *Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do ensino fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no ensino fundamental*. 2007d. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 7, de 19 de abril de 2007. Reexame do parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que se referem ao ensino fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no ensino fundamental. *Diário Oficial da União*, 9 jul. 2007e. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 21, de 8 de agosto de 2007. Solicita esclarecimentos sobre o inciso VI do art. 24, referente à frequência escolar, e inciso I do art. 87, referente à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental, ambos da LDB. *Diário Oficial da União*, 11 jan. 2008a. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 4, de 20 de fevereiro de 2008. Orientação sobre os três anos iniciais do ensino fundamental de nove anos. *Diário Oficial da União*, 10 jun. 2008b. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 22, de 9 de dezembro de 2009. Diretrizes Operacionais para a implantação do ensino fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*, 11 jan. 2010a. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB: nº 11, de 7 de julho de 2010. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*, 9 dez. 2010b. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB: nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*, 15 dez. 2010c. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne>. Acesso em: 8 jun. 2011.
- Chizzotti, A. *Pesquisas em ciências humanas e sociais*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- Cury, C.R.J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: Ferreira, N.S.C.; Aguiar, M.A.S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.43-60.
- Cury, C.R.J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.22, n.1, p.41-67, 2006.
- Gemaque, R.M.O. Política de financiamento e direito à educação básica: o FUNDEF e o FUNDEB. *Ser Social*, v.13, n.29, p.90-112, 2011.
- Lüdke, M; André, M.E.D.A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- Martins, A.M. Os municípios e a escola de nove anos: dilemas e perspectivas. In: Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino, 13., 2006, Recife. *Anais...* Recife: Endipe, 2006. p.363-377.
- Saviani, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 2011.
- Silva, A.A.; Scaff, E.A.S. O ensino fundamental de nove anos como política de integração social: análises a partir de dois estados brasileiros. In: Reunião Anual da Anped, 32., 2009. Caxambu. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Anped, 2009. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/trabalho\_gt\_05.html>. Acesso em: 25 jun. 2011.
- Triviños, A.N.S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

Recebido em 29/8/2011, reapresentado em 24/5/2012 e aceito para publicação em 23/6/2012.