

A Emenda da obrigatoriedade

Mudanças e permanências

NALÚ FARENZENA*

RESUMO: O artigo trata do ordenamento jurídico da educação obrigatória no Brasil, relacionando-o ao direito à educação. Contempla uma síntese desse ordenamento no período republicano, bem como da tramitação e conteúdos da Emenda Constitucional (EC) nº 59/09 à Constituição Federal, que fixou a obrigatoriedade na educação básica da população entre quatro e 17 anos de idade. O direito à educação básica extrapola a educação obrigatória e, portanto, é dever do Estado garantir a toda a educação básica padrões de qualidade escolar que contemplem acesso, permanência e conclusão das etapas da escolaridade.

Palavras-chave: Obrigatoriedade escolar. Direito à educação. Cidadania e educação. Legislação da educação. Políticas públicas de educação.

Em sua obra *Cidadania no Brasil - o longo caminho*, Carvalho (2001) analisa o processo – descontínuo, tortuoso e limitado – de reconhecimento, de concessão e de conquista de direitos sociais, políticos e civis em nosso País, através da reconstituição de sua trajetória histórica. Tratando do período mais recente, adverte sobre as consequências da falta de confiança nas instituições resultante da frustração de expectativas, como as de participação e justiça social, geradas no contexto da transição democrática, principalmente com a Constituição de 1988.

No que concerne aos direitos sociais de educação escolar, as prescrições, entre outras, da Constituição Federal (CF), de 1988, da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e da Lei nº 9.394/96 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) têm sido apontadas como avanços no reconhecimento do direito à

* Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
E-mail: <nalufarenzena@gmail.com>.

educação escolar. Frustrações que digam respeito à concretização desse direito podem alimentar a falta de confiança de que nos fala Carvalho, o que influencia os padrões de relações entre cidadãos, cidadania e instituições políticas.

Como nos adverte Bobbio (1992), no campo dos direitos sociais, do qual faz parte a educação, é intensa a defasagem entre a posição das normas jurídicas e a sua efetiva aplicação. Ao referir-se à Constituição Italiana, ele diz que as normas sobre os direitos sociais foram chamadas de “programáticas”, e pergunta que gêneros de normas são essas que ordenam, proíbem e permitem num futuro indefinido e sem prazo claramente delimitado. Ele pergunta, ainda, se pode ser chamado de “direito” aquele cuja efetiva proteção é adiada indefinidamente.

Deparamo-nos, no Brasil, com um ordenamento constitucional-legal que especifica direitos à educação e deveres para com a educação. Além do enunciado mais amplo do direito/dever – “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (art. 205 da CF) – há uma especificação de garantias a serem oferecidas pelo Estado. O art. 208 da Constituição Federal, recentemente modificado pela Emenda Constitucional nº 59 (EC nº 59/09), prescreve, entre outras, as seguintes garantias: de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 dezoito anos de idade; de educação básica para jovens e adultos; de atendimento educacional aos portadores de deficiência; de educação infantil.

Entre direitos à educação/deveres do Estado e sua efetiva aplicação, encontramos a defasagem, da qual fala Bobbio (1992), como uma permanência inadmissível na sociedade brasileira. Têm havido mutações nas normas jurídicas, como também nos quantitativos das defasagens, que resistem e representam mais uma face das incompletudes de nossa cidadania.

Até a promulgação da EC nº 59/09, o marco constitucional-legal brasileiro delimitava a obrigatoriedade escolar no ensino fundamental e para crianças (a partir dos seis anos de idade) e adolescentes. Com a EC nº 59/09, a obrigatoriedade escolar combina um nível da educação com uma faixa etária (educação básica de adolescentes e crianças de quatro a 17 anos de idade), obrigatoriedade essa a ser implementada progressivamente, até 2016.

Cabe um esclarecimento sobre a obrigatoriedade escolar. Com base em literatura sobre o direito à educação, Horta (1998) pondera que a educação se distingue de outros direitos sociais por constituir direito e obrigação, quer dizer, em vista da exigência de educação obrigatória, não é negociada com a população atingida pela obrigatoriedade, ou com seus responsáveis, a dispensa da educação; não existe o direito de prescindir da educação obrigatória. Portanto, embora seja indispensável evidenciar a dimensão de obrigação/dever do Estado em assegurar a escolaridade obrigatória, deve-se também considerar a dimensão de obrigação de matrícula e frequência à escola que atinge crianças, adolescentes e seus responsáveis.

Feitas essas considerações, passo a tratar da delimitação da educação obrigatória no Brasil. Na próxima seção, apresento uma síntese dessa delimitação no ordenamento jurídico, numa perspectiva histórica. Em seguida, enfoco a tramitação da EC nº 59/09 e conteúdos que circularam nesse processo. Na seção que encerra o artigo, acentuo a relevância de pensar o direito à educação, seja ela obrigatória ou não, como abrangendo condições de oferta e condições/padrões de qualidade escolar, que contemplem acesso, permanência e conclusão das etapas da escolaridade.

O ordenamento constitucional-legal republicano

A primeira Constituição republicana, de 1891, continha poucas referências à educação. Como demonstra Cury (1996a), a educação aparece no texto constitucional através dos preceitos de laicidade do ensino público, de manutenção do ensino e do diploma oficial e de competências especificadas para a União – das quais podiam ser deduzidas as competências dos estados. Conforme o autor, a obrigatoriedade do ensino foi debatida, mas o texto constitucional, omissivo, quanto a esse aspecto, dados os argumentos do federalismo e do princípio liberal-oligárquico de que a educação seria uma demanda individual. O mesmo autor, Cury (1996b), expõe os debates da revisão constitucional de 1926; apesar de não ter havido mudanças no texto da Constituição no que concerne ao ensino, suas ideias e propostas anteciparam a concepção da educação como direito social e coadjuvante na construção da coesão nacional; o estabelecimento da obrigatoriedade do ensino primário encontrava-se no bojo dessa concepção.

A Constituição de 1934 consagrou um capítulo à educação e à cultura, cujo art. 150 estabelecia como competência da União fixar um plano nacional de educação; este, que deveria constar em lei federal, obedeceria a várias normas, entre elas: “a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário [...]” Essa Constituição afirmava a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. Concepções que emergiram nas discussões da revisão constitucional de 1926, ganham abrigo no texto constitucional de 1934. À educação como um direito de todos associou-se o dever de frequência obrigatória ao ensino primário e o dever das famílias e dos poderes públicos de ministrar a educação; uma composição passível de gerar interpretações diversas quanto aos deveres/responsabilidades (a esse respeito ver ROCHA, 1996).

Outorgada na vigência de um regime ditatorial, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, manteve o preceito do ensino primário obrigatório e gratuito; abrigava, contudo, duas formulações que retrocediam no percurso da afirmação do

direito à educação e da responsabilidade pública quanto à oferta educacional. Uma delas foi prescrever que o Estado asseguraria educação escolar apenas à infância e à juventude que não tivessem recursos para estudar em instituições particulares. Outra diz respeito à exigência de contribuições para a caixa escolar por parte de alunos que tivessem condições de fazê-lo, um apelo ao dever de solidariedade “dos menos para com os mais necessitados” (art. 130).

Em 1946, outra carta magna foi promulgada, declarando a educação como direito de todos, a ser dada no lar e na escola; já o ensino seria ministrado pelos poderes públicos, e, respeitada a sua regulamentação, poderia ser ofertado pela iniciativa particular. A obrigatoriedade do ensino primário estava posicionada entre os princípios da legislação do ensino. A gratuidade do ensino ficava garantida a todos no ensino primário público; nas etapas seguintes da educação, a gratuidade seria garantida para aqueles que provassem insuficiência de recursos. Oliveira (1996), ao tratar da Assembleia Constituinte de 1946, esclarece que se tratava da obrigatoriedade de quatro anos de instrução, não havendo posições contrárias a essa delimitação, embora tenha havido manifestações de constituintes que problematizaram acesso-oferta educacional *versus* conclusão do ensino primário e qualidade da educação.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967, elaborada por um Congresso Nacional transformado em “congresso constituinte” no marco de um governo ditatorial, manteve as mesmas disposições da CF de 1946 quanto à declaração da educação como direito de todos e a oferta de ensino pelos poderes públicos e iniciativa particular. A obrigatoriedade escolar novamente figurou entre as normas e princípios da legislação, sendo assim delimitada: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos [...]” (art. 168). Ou seja, a delimitação anterior, de obrigatoriedade do ensino primário, é substituída pela definição da escolarização obrigatória de crianças e adolescentes entre sete e 14 anos de idade. Conforme expõe Horta (1996), na Assembleia Constituinte de 1966-67, fez-se presente uma discussão que já era recorrente na história brasileira: o sujeito da obrigação escolar, se os pais ou o Estado. A Emenda nº 1/69 à CF de 1967 estabelece formulação diferente para a obrigatoriedade, pois associa uma etapa da educação a uma faixa etária: “o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos [...]” (art. 176). Estabeleceu, ainda, a educação como “direito de todos e dever do Estado”. A edição da Lei nº 5.692/71 – de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus – colocou a obrigatoriedade em novo patamar: com a fusão entre o ensino primário e o ensino ginásial, criou o 1º grau, o qual, com oito anos de duração, deveria ser entendido como o substituto do *ensino primário* referido na Constituição. Ou seja, a obrigatoriedade escolar passou a vigorar para crianças e adolescentes de sete a 14 anos, no ensino de 1º grau.

No contexto da transição democrática, e emblema maior dessa transição, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, prescreveu a educação como

direito de todos e dever do Estado e da família. As constituições anteriores posicionaram o ensino obrigatório como norma do plano nacional de educação (1934), ou como norma e princípio da legislação do ensino (1946, 1967, 1969); a CF de 1988, em seu art. 208, incluiu o “ensino fundamental obrigatório e gratuito [...]”¹, entre as garantias a serem asseguradas pelo Estado no cumprimento de seu dever para com a educação². O Estatuto da Criança e do Adolescente reproduziu o texto constitucional nessa matéria. A LDB, em 1996, determinou uma estrutura educacional com dois níveis: educação básica e educação superior. A educação básica é integrada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ficou estabelecida a duração mínima de oito anos para o ensino fundamental (correspondendo, portanto, ao 1º grau), além da obrigação de pais ou responsáveis matricularem seus filhos ou pupilos no ensino fundamental, a partir dos sete anos de idade.

Na CF de 1988, na LDB e no ECA o ensino obrigatório foi declarado direito público subjetivo. Conforme Duarte (2004, p. 113), o direito público subjetivo é um “instrumento de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger o Estado a executar o que deve.” A autora argumenta que, no contexto de um Estado social de direito, o direito público subjetivo à educação obrigatória autoriza exigir judicialmente do poder público a proteção/atendimento (uma vaga na escola); contudo, sendo um direito social, não apenas uma prestação individual é requerida, como também a realização de políticas públicas. Horta (1998, p. 31) diz que a CF de 1988

fecha o círculo com relação ao direito à educação e à obrigatoriedade escolar na legislação educacional brasileira, recuperando o conceito de educação como direito público subjetivo, abandonado desde a década de 30 [quando esse conceito constitui proposta durante a assembleia constituinte de 1933-34].

Cabe destacar, ainda, que à obrigatoriedade do ensino fundamental correspondeu o preceito de sua priorização: ao tratar do percentual da receita de impostos que importa à manutenção e desenvolvimento do ensino, a CF estabelece que: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.” (BRASIL, 1988, art. 212, § 3º)³.

Em 2005 e 2006 houve mudanças no que diz respeito à obrigatoriedade de matrícula e frequência à escola, bem como à estrutura da educação básica. As Leis nºs 11.114/05 e 11.274/06 alteraram, respectivamente, a idade cronológica na qual tem início a obrigatoriedade escolar (passando dos sete anos aos seis anos de idade) e a duração do ensino fundamental (de oito para nove anos)⁴.

Uma excelente síntese quanto à obrigatoriedade do ensino fundamental para crianças e adolescentes é feita por Horta (1998, p. 30):

A obrigatoriedade do ensino fundamental diz respeito tanto aos pais ou responsáveis quanto aos poderes públicos. Quanto aos pais, o não-cumprimento da obrigação de matricular os filhos no ensino fundamental dos sete aos quatorze anos constitui crime de abandono intelectual (Código Penal, art. 216). Caso o filho não tenha concluído o ensino fundamental até os quatorze anos, esta obrigatoriedade estende-se até a sua conclusão ou até os 18 anos, e seu não atendimento constitui omissão, sujeito às medidas previstas no art. 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com relação aos poderes públicos, o não-oferecimento do ensino fundamental ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, podendo a mesma ser imputada por crime de responsabilidade.

Cabe referir aqui o ensino médio. Mantendo conteúdo similar até 1996, a CF, a LDB e o ECA estabeleciam também como dever do Estado a garantia da “progressiva extensão da *obrigatoriedade e gratuidade* ao ensino médio.” Com a EC nº 14 de 1996, a redação da CF foi modificada, estabelecendo-se como dever do Estado a progressiva *universalização* do ensino médio gratuito, o que também foi colocado na LDB com a Lei nº 12.061/09. O ECA, entretanto, manteve o preceito da “progressiva extensão da *obrigatoriedade e gratuidade* ao ensino médio” como dever do Estado para com a educação de crianças e adolescentes. Com a Emenda nº 59/09 à Constituição da República, recoloca-se, como mandamento constitucional, a obrigatoriedade do ensino médio, para os adolescentes que tiverem concluído o ensino fundamental⁵.

A tramitação e o conteúdo da Emenda nº 59/09

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que originou a EC nº 59/09 foi uma proposição apresentada ao Senado Federal pela senadora Ideli Salvati (PT/SC), em 2003. A PEC aprovada no Senado em meados de 2008 continha, apenas, a determinação de eliminar, progressivamente, a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino da União – os 18% que a União deve gastar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) voltariam a ser calculados sobre 100% da sua receita, resultantes de impostos, e não sobre a base de 80%, autorizados pela incidência da DRU nos recursos da MDE do governo federal (BRASIL, 2008).

Recebida para apreciação na Câmara dos Deputados em julho de 2008, a PEC recebeu nesta casa legislativa o nº 277/08. Em novembro de 2008 foi constituída uma comissão especial para tratar da proposição. O substitutivo do relator (deputado Rogério Marinho, do PSB/RN) foi aprovado em março de 2009 na comissão especial; o mesmo texto foi aprovado em segundo turno no plenário da Câmara em setembro de 2009, retornou à apreciação do Senado e a emenda constitucional 59/09 foi promulgada em novembro de 2009. Não houve submissão de emendas à comissão especial

da Câmara, mas no substitutivo do relator foram inseridos conteúdos que não constavam na PEC. Ao que tudo indica, os novos dispositivos resultaram de propostas do Ministério da Educação, apresentadas na única audiência pública realizada na Comissão Especial da PEC nº 277/08, que já circulavam no País, de diversos modos, naquele período.

A PEC da comissão especial, cujo texto coincide com a EC nº 59/09, incorporou a retirada dos recursos da MDE da União da incidência da DRU, mas acrescentou as seguintes determinações: a obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade; a oferta de programas suplementares para a *educação básica* como um dos deveres do Estado para com a educação; a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para assegurar a universalização do ensino obrigatório; a prioridade financeira ao ensino obrigatório, balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, padrão de qualidade e equidade; a duração decenal dos planos nacionais de educação, tendo como um de seus objetivos articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração; e os planos nacionais estabelecendo meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

No parecer do relator da Comissão Especial, é mencionada uma série de indicadores relacionados ao acesso e cobertura da educação, bem como ao desempenho de estudantes em testes de larga escala; tais dados, que representam “[...] milhões de jovens e crianças com escolarização insuficiente”, são confrontados com os gastos em educação, considerados insuficientes diante das necessidades educacionais e das recomendações de organismos internacionais de “investimento de pelo menos 6% do PIB ao longo de muitos anos para o alcance da qualidade.” (BRASIL, 2009c, p. 9). É acentuado o desafio de cumprir as metas do PNE de cobertura educacional das etapas da educação básica e, diante deste quadro, consta no parecer:

Felizmente, para além desta meta [das metas do PNE], em entendimento com a Mesa desta Comissão, o Ministério da Educação em conjunto com o parlamento propõe a aprovação, por meio desta Emenda Constitucional, da ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa de quatro a dezessete anos. (BRASIL, 2009c, p. 9).

A proposta de ampliação da obrigatoriedade, segundo o parecer, recupera o preceito do texto constitucional de 1988, que previa a progressiva obrigatoriedade do ensino médio, e alinha-se com a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, bem como com a delimitação da obrigatoriedade escolar no Uruguai e na Argentina, recentemente ampliada através das respectivas legislações. Nas palavras que constam no Parecer: “[...] a ampliação visa associar o financiamento à garantia do direito, que constitui o fundamento da obrigação do Estado de financiar a educação, como reconhecido pelo PNE.” (BRASIL, 2009c, p. 10).

A justificativa para a obrigatoriedade da pré-escola ancora-se no argumento de que ela pode impactar positivamente o aproveitamento no ensino fundamental e no ensino médio. O relator remete tal diagnóstico ao depoimento do ministro Fernando Haddad na audiência pública. Nesse depoimento, o ministro da Educação sublinhou que, no Brasil, estão fora da escola 30% das crianças de quatro a cinco anos e 18% dos jovens de 15 a 17 anos (BRASIL, 2009d). Relacionou as deficiências de cobertura da pré-escola ao fracasso escolar: “É justamente a falta de acesso à pré-escola que induz ao fracasso escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, à repetência elevada, ao analfabetismo de crianças de 8 a 14 anos.” (BRASIL, 2009d, p. 7). Ponderou que há diferenças marcantes no acesso à pré-escola conforme a faixa de renda da população e que a falta de acesso concentra-se na população de mais baixa renda. A argumentação do ministro, em linhas gerais, foi a de defesa da universalização da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, o que seria viável pela convergência de três vetores: redução da população na faixa etária de quatro a 17 anos de idade, o fim da DRU (mais recursos) e a correção de fluxo no percurso escolar.

Direitos em construção

Como vimos, atualmente, no Brasil, a extensão da obrigatoriedade escolar é norma programática, mas com a identificação de uma meta precisa em termos temporais: até 2016. Mesmo assim, a advertência de Bobbio (1992), explicitada no início deste texto, quanto ao descompasso entre direitos e sua efetiva proteção é pertinente, haja vista a trajetória histórica de incompletude na efetivação dos direitos à educação no Brasil. A garantia, pelo Estado, de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, independente das mudanças recentes quanto à obrigatoriedade escolar, desde 1988 não está posicionada em nosso ordenamento constitucional-legal como pretensão ou aspiração, mas como direito em sentido forte (direito das crianças, adolescentes ou jovens e adultos), objeto de proteção imediata, aqui e agora. A garantia, contudo, tem assumido, de fato, um caráter programático, seja pelos déficits de vaga em escola, seja pelos déficits nas condições do atendimento educacional.

A Emenda nº 59/09 à Constituição da República consagra uma inflexão nas prioridades de ação do poder público no setor educacional – do ensino fundamental obrigatório para a educação básica obrigatória. Tanto antes, como agora, contudo, a garantia de educação nos segmentos não obrigatórios constitui direito de cidadania e dever do Estado, a ser concretizado mediante implementação de políticas públicas. Os desafios de extensão da cobertura escolar e de oferta de padrões de qualidade na educação, postos aos governos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, portanto, não se restringem ao que é prioritário. O direito à educação não

se reduz ao segmento obrigatório, proclamado *direito público subjetivo*; uma redução como esta implicaria corromper o ordenamento jurídico do País⁶.

Como lembra Horta (1998), conquistas relativas ao direito à educação só adquirem o seu verdadeiro sentido quando os poderes públicos se revestem da vontade política de torná-las efetivas e a sociedade civil organizada se mobiliza por defendê-las e exige o seu cumprimento na justiça e nas ruas, quando necessário.

A obrigatoriedade escolar como norma jurídica, ao longo da história do País, tem correspondência com a obrigação/dever do Estado para com a escolaridade, além de sua face de obrigação de matrícula e frequência à escola. Contudo, para além da educação considerada obrigatória, a delimitação de um nível da educação como *básica* tem consequências no direito à educação mais alargado, e de um dever do Estado, incluindo a oferta de vagas e de condições de qualidade que permitam o acesso, a permanência e a conclusão das etapas da escolaridade básica.

Cabe lembrar que a inserção da educação básica na legislação resulta, sobretudo, da luta de entidades, movimentos e educadores, que se mobilizaram, no processo de elaboração da LDB, para garantir uma concepção que reforçasse a democratização da educação. A ideia subjacente é de que todos devem ter acesso à educação *de base*, significando, de outra parte, que seletividades na oferta educacional, em qualquer das etapas, negam os direitos de cidadania e sonogam o desenvolvimento e a formação prometidos nos fins da educação básica. A legislação nos oferece diretrizes e bases consistentes, resta a efetivação da extensão da educação básica de qualidade a todos (ou a todos quanto demandarem, no caso da educação não obrigatória), através de políticas públicas sistemáticas e ousadas, que fraturem as persistentes desigualdades de escolarização da população brasileira.

Recebido e aprovado em dezembro de 2010.

Notas

- 1 A redação completa do inciso I do art. 208 no texto original da CF de 1988 foi a seguinte: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria.” Posteriormente, a Emenda nº 14 à CF deu nova redação a esse inciso: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;”. É evidente que a segunda formulação retira da obrigatoriedade jovens e adultos que não tenham tido acesso à educação, o que foi amplamente associado a um enfraquecimento na obrigação, ou no dever, do Estado de priorizar a educação de jovens e adultos no ensino fundamental. Cabe lembrar, contudo, que a LDB mantém até hoje, a redação do texto constitucional de 1988, incluindo, portanto, o direito público subjetivo de jovens e adultos ao ensino fundamental (a esse respeito, ver HORTA, 1998).
- 2 Uma análise minuciosa do direito à educação na Constituição da República de 1988 encontra-se em Oliveira (1995); sobre a afirmação do direito à educação obrigatória, ver também Mathias (2009).

- 3 Mais objetivamente, a regra permanente, complementava-se, no texto constitucional original, por outra, contida no artigo 60 das disposições transitórias, de que por um período de 10 anos o Poder Público aplicaria pelo menos metade dos recursos da receita vinculada à educação no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. A criação do Fundef também respondeu à prioridade ao ensino fundamental, embora redefinidas a participação do governo federal e dos governos subnacionais nessa priorização.
- 4 Cabe realçar que a antecipação e ampliação da obrigatoriedade escolar foram medidas que andaram em descompasso, quer dizer, o estabelecimento da matrícula e frequência à escola para crianças a partir dos seis anos de idade foi contemplado por lei de 2005 (11.114/05), enquanto que a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração foi determinada por lei de 2006 (11.274/06).
- 5 A respeito da obrigatoriedade *versus* ou *com* universalização do ensino médio, ver Marchand (2007).
- 6 No bojo das discussões sobre as mudanças da obrigatoriedade escolar, em que a inclusão ou não das crianças de quatro e cinco anos de idade no âmbito da obrigatoriedade escolar suscitou polêmicas, defesas e contestações, Vidal Didonet (2009) assim se manifestou: “O que defendo em relação ao princípio do direito da criança é que ele deve ser suficiente para que a educação infantil – e a creche, por ser parte dela – seja exigível perante o Estado e que o princípio do dever do Estado é bastante para pleitear recursos no orçamento público.” Cabe destacar, ainda, deste texto, a expressão de um posicionamento, compartilhado por diversos segmentos, de que o que deveria ser reforçado, ou cumprido, é o dever do Estado de garantir pré-escola, inclusive declarando-a direito público subjetivo, sem que fosse necessário declará-la obrigatória, impondo aos pais uma nova obrigação.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1967.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 1971.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 1990.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996a.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996b.

_____. Senado Federal. **PEC nº 96, de 2003**: tramitação. Brasília: Senado Federal, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93462>. Acesso em: 1 dez. 2010.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 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**, Brasília, 17 maio 2005.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 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**, Brasília, 7 fev. 2006.

_____. Câmara dos Deputados. **Andamento da PEC nº 277/2008**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=403508>. Acesso em: 01 dez. 2010.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009a.

_____. Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009. Altera o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 out. 2009b.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição n.º 277-a, de 2008 [...]. **Parecer do relator**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/636747.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição n.º 277-a, de 2008 [...]. **Notas taquigráficas de audiência pública da PEC 277 de 2008**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009d. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec27708/control-tramitacao-e-notas-taquigraficas/nt180209>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996a. p. 69-80.

_____. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996b. p. 81-107.

DIDONET, Vidal. Nota de esclarecimento sobre a PEC 277/08. **OMEP**, 2009. Disponível em: <<http://www.omepms.org.br/web/site/index.php?chn=3&txt=1246394940>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

HORTA, José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 201-239.

_____. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

MARCHAND, Patrícia. Direito ao ensino médio no ordenamento jurídico brasileiro. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 81-104, jan./abr. 2007.

MATHIAS, Fabiana Soares. **Um estudo comparativo das trajetórias de afirmação do direito e de universalização da educação obrigatória no Brasil e no Uruguai**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. 1995. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 153-190.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 119-138.

The compulsory education amendment

What has changed and what will continue

ABSTRACT: The article deals with the legal system of compulsory education in Brazil and relates it to the right to education. It presents a synthesis of this system during the republican period and the procedural steps and contents of Amendment 59/2009 to the Federal Constitution, which made basic education compulsory for all between the ages of four and seventeen. The right to basic education extrapolates compulsory education and therefore it is the duty of the State to guarantee quality in basic education which includes access, permanence and completion of the schooling phases.

Keywords: Compulsory schooling. The right to education. Citizenship and education. Educational legislation. Public educational policies.

L'amendement du caractère obligatoire

Changements et permanences

RESUME: L'article traite de l'ordonnancement juridique de l'éducation obligatoire au Brésil, le rapportant au droit à l'éducation. Il contemple une synthèse de cet ordonnancement dans la période républicaine, ainsi que la démarche et les contenus de l'amendement n° 59/09 à la Constitution Fédérale, qui a fixé le caractère obligatoire dans l'éducation de base de la population entre 4 et 17 ans. Le droit à l'éducation de base extrapole l'éducation obligatoire et, donc, il est du devoir de l'État de garantir à tous l'éducation de base standard de qualité scolaire qui inclut l'accès, la permanence et la conclusion des étapes de la scolarité.

Mots-clés: Obligation scolaire. Droit à l'éducation. Citoyenneté et éducation. Législation de l'éducation. Politique publique d'éducation.

La enmienda de la obligatoriedad

Cambios y permanencias

RESUMEN: El artículo trata sobre la legislación jurídica de la educación obligatoria en Brasil, relacionada al derecho a la educación. También contempla una síntesis de esa legislación en el período republicano, así como de la tramitación y contenidos de la Enmienda n° 59/09 a la Constitución Federal, que determinó la obligatoriedad de la educación básica para la población entre cuatro y 17 años de edad. El derecho a la educación básica extrapola la educación obligatoria y, por tanto, es deber del Estado garantizar a toda la educación básica padrones de calidad escolar, que contemplen acceso, permanencia y conclusión de las etapas da escolaridad.

Palabras clave: Obligatoriedad escolar. Derecho a la educación. Ciudadanía y educación. Legislación de la educación. Políticas públicas de educación.