

A matrícula obrigatória e o direito à educação: o caso brasileiro após os anos 1940

Compulsory enrolment and the right to education: the Brazilian case after the 1940s

Inscripción obligatoria y derecho a la educación: el caso brasileño después de la década de 1940

Dhyovana Guerra - Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE | Doutoranda em Educação pela Unioeste-PRPPG | Cascavel | PR | Brasil. E-mail: dhyovanaguerra@hotmail.com | 

Ireni Marilene Zago Figueiredo - Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE | Centro de Educação, Comunicação e Artes - CECA | Cascavel | PR | Brasil. E-mail: irenifigueiredo@hotmail.com |



Resumo: Este artigo busca refletir sobre a obrigatoriedade da matrícula na Pré-escola e no Ensino Fundamental como desdobramentos do direito à educação. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, analisa as leis nº 12.796/2013 e nº 11.274/2006 que dispõem sobre a matrícula obrigatória na Pré-escola, aos 4 anos, e no Ensino Fundamental, aos 6 anos. Na Constituição Federal de 1988, a educação é positivada como direito social, o que criou instrumentos jurídicos e institucionais que possibilitam a sua exigibilidade. As leis que visam garantir a matrícula, por meio da obrigatoriedade, na educação básica expressam, por um lado, a demanda social por escola pública e, por outro lado, expressam o caráter focalizado da política social com o intuito de administrar os níveis de pobreza.

Palavras-chave: política educacional; matrícula obrigatória; direito à educação.

Abstract: This article seeks to reflect on the mandatory enrollment in preschool and elementary school as consequences of the right education. Through bibliographic and documentary research, with a qualitative approach, it analyzes laws nº 12.796/2013 and nº 11.274/2006 that provide for compulsory enrollment in preschool, at 4 years, and elementary school, at 6 years of age. In the Federal Constitution of 1988, education is positive as a social right, which created legal and institutional instruments that enable its enforceability. The laws aimed at ensuring enrollment, through compulsory, in basic education express, on the one hand, the social demand for public school and, on the other hand, express the focused character of social policy in order to manage poverty levels.

Keywords: educational policy; mandatory enrollment; right to education.

Resumen: Este artículo busca reflexionar sobre la matrícula obligatoria en preescolar y primaria como consecuencias del derecho a la educación. A través de la investigación bibliográfica y documental, con un enfoque cualitativo, analiza las leyes nº 12.796/2013 y nº 11.274/2006 que prevén la matrícula obligatoria en preescolar, a los 4 años, y primaria, a los 6 años de edad. En la Constitución Federal de 1988, la educación es positiva como un derecho social, que creó instrumentos legales e institucionales que permiten su aplicabilidad. Las leyes destinadas a garantizar la matrícula, a través de la obligatoriedad, en la educación básica expresan, por un lado, la demanda social de la escuela pública y, por otro lado, expresan el carácter centrado de la política social para gestionar los niveles de pobreza.

Palabras clave: política educativa; inscripción obligatoria; derecho a la educación.

- Recebido em: 06 de abril de 2022
- Aprovado em: 26 de dezembro de 2022
- Revisado em: 27 de setembro de 2023

1 Introdução

Este artigo busca refletir sobre a obrigatoriedade da matrícula na Pré-escola e no Ensino Fundamental como desdobramento do direito à educação. Para tanto, trata-se de uma pesquisa documental de abordagem qualitativa, que tem como fonte primária a lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que determina a matrícula obrigatória a partir de 4 anos de idade na Pré-Escola, e a lei nº 11.274/2006 (BRASIL, 2006b), que amplia o Ensino Fundamental de 8 para 9 anos de duração com matrícula obrigatória aos 6 anos de idade.

A aproximação com a proposta de discussão do artigo, a seleção das fontes primárias e o referencial teórico-metodológico de análise estão relacionadas a duas pesquisas anteriores. A primeira teve por objetivo estabelecer as relações possíveis entre a lei nº 12.796/2013 e a lei nº 11.274/2006 (GUERRA; FIGUEIREDO, 2017). A segunda teve como objetivo examinar nas políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental – elaboradas entre 2006 e 2016 –, quais são os argumentos político-ideológicos e econômicos que incorporam, dissimulam ou se contrapõem às Políticas de Contenção e de Liberação (GUERRA, 2020).

Considera-se que a sistematização da política educacional brasileira nos documentos oficiais e oficiosos¹, dentre eles as leis, é resultado das relações contraditórias estabelecidas sob a estrutura social capitalista. São as articulações político-ideológicas e econômicas que produzem argumentos que dissimulam ou incorporam as intencionalidades e interesses sociais antagônicos. Portanto, para as reflexões empreendidas, no aspecto teórico-metodológico, considera-se que os documentos de política expressam diretrizes, articulam interesses contraditórios, projetam políticas e produzem intervenções sociais. Dessa forma, são práticas sociais situadas historicamente, sobre os quais se deve buscar pela compreensão dos significados explícitos e implícitos, a fim de compreender os projetos e perspectivas presentes (EVANGELISTA, 2012; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Para realizar a discussão, este artigo está organizado em duas seções. A primeira aborda os aspectos político-ideológicos e econômicos do direito à educação e da elaboração das políticas educacionais que, a partir de 1990, sofrem influência de organismos internacionais. A segunda

¹ Documentos oficiais são aqueles produzidos pelos órgãos de administração direta e indireta do Estado; os documentos oficiosos são aqueles produzidos por técnicos, organizações multilaterais, intelectuais acadêmicos não necessariamente vinculados formalmente a essas organizações.

seção, analisa os marcos históricos da obrigatoriedade da matrícula prevista na lei nº 12.796/2013 e na lei nº 11.274/2006 e aborda as intenções relativas a obrigatoriedade da matrícula na Pré-Escola e no Ensino Fundamental como desdobramentos do direito à educação.

2 Direito à educação na política educacional brasileira

A declaração da educação como direito aparece, pela primeira vez, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. A educação foi declarada como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelo poder público. A partir de então, a educação enquanto direito continuou a ser pontuada até ser absorvida pelas Constituições Federais sob a formulação de direito de todos e dever do Estado, na Emenda Constitucional nº 01 de 1969 (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001). Com o golpe civil-militar de 1964, a Constituição de 1946 não atendia mais as demandas da classe que assumiu o poder. A modificação no texto causada pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969 foi tão grande que alguns estudiosos consideram a emenda como uma nova Constituição (VAINER, 2010; ARAUJO; SERRANO, 2008).

O direito à educação, no âmbito formal, tornou-se protegido e dimensionado a todos os cidadãos brasileiros. Na Constituição de 1934, a gratuidade e a obrigatoriedade da escola primária tornaram-se princípios da educação nacional, sendo o Estado o provedor da educação pública. Nas Constituições posteriores, a declaração da educação como direito foi mantida e/ou ampliada (CURY; HORTA; FÁVERO, 2001) sendo que na Constituição Federal de 1988 foi positivada como direito público subjetivo, um direito social e um dever do Estado.

Os direitos sociais demandam políticas sociais e são dois os aspectos fundamentais da política social que devem ser igualmente considerados para a análise da política educacional. Por um lado, ela expressa uma forma social de reprodução das condições materiais de existência por meio de um processo que dissimula e articula as forças econômico-sociais e político-ideológicas em disputa. Representa, então, uma estratégia do Estado para o controle do social, uma vez que proporciona determinada distribuição de riqueza a fim de garantir as condições mínimas de vida. Por outro lado, expressa direitos sociais conquistados historicamente, por meio de lutas, que garantem determinada distribuição de riqueza e melhores condições de existência.

No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, ao mediar as tensões entre capital e trabalho, o Estado, por meio das políticas sociais, visa prioritariamente administrar politicamente

a pobreza. Assegura a formação e a reprodução da força de trabalho mediante o atendimento das demandas imediatas, sobretudo pela oferta dos serviços básicos de educação e saúde. Apesar da evidente importância e necessidade das políticas sociais para a distribuição de riqueza, elas não atendem a todas as reivindicações sociais, pois possuem caráter focalizado para determinados contingentes populacionais.

Dentre as relações contraditórias que permeiam a elaboração das políticas educacionais estão os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil que, a partir da década de 1990, estiveram vinculadas as condicionalidades dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais para a reforma do Estado brasileiro. Os compromissos consubstanciaram, em parte, a política de focalização de organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial, para o atendimento aos grupos em situação de vulnerabilidade social como meio de alívio/superação da pobreza.

A reforma do Estado brasileiro, em 1995, foi proposta sob a justificativa de melhorar a capacidade gerencial do Estado, cuja incapacidade administrativa o estaria tornando pouco efetivo. A suposta ineficiência seria resolvida por meio da administração pública gerencial em substituição ao modelo racional-legal, da administração pública burocrática. A proposta de reforma do Estado contemplou também a reforma das suas instituições, dentre elas, a escola. Assim, a reforma educacional é considerada como um dos componentes das condicionalidades para os empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e redefinição das funções do Estado brasileiro (FIGUEIREDO, 2009; ZANARDINI, 2007).

Nas décadas de 1980 e 1990 a educação pública brasileira esteve sujeita a macropolítica de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) que produziram intervenções voltadas ao ajuste do modelo de desenvolvimento econômico. As intervenções se estenderam às políticas sociais na medida em que resultou em mudanças constitucionais e na reforma do Estado. Os países da América Latina e Caribe centraram os esforços no atendimento das necessidades educacionais básicas, uma vez que se produziu ideologicamente o argumento que a educação seria um dos principais mecanismos para o alívio e/ou a superação da pobreza (FIGUEIREDO, 2006; ZANARDINI, 2007; SILVA, 2002).

No Brasil, a “Centralidade da Educação Básica”, a partir da década de 1990, respondeu a política de focalização preconizada pelo Banco Mundial, cuja defesa seria a de que a pobreza retrocede à medida que aumenta o nível de educação da força de trabalho, a partir da relação educação/saúde-trabalho-renda-redução da pobreza (FIGUEIREDO, 2008). Esta centralidade,

simultaneamente, motivou a definição de políticas governamentais para administrar os efeitos recessivos das duras políticas de ajuste econômico, decorrentes da dinâmica do movimento do capital e, ao mesmo tempo, endossou o consenso que daria sustentação ao projeto de reforma do Estado e da educação.

Ao mesmo tempo que se implementava um programa de ajuste econômico nos países da América Latina, consubstanciado nas prescrições do Consenso de Washington (1989), um programa de reformas políticas e econômicas que se configurou como agenda neoliberal proposta às economias periféricas sob o monitoramento de organismos internacionais (WILLIAMSON, 1992; BATISTA, 1994), o contexto da década de 1990 contou com o reconhecimento de direitos sociais, dentre eles, a educação. A Constituição Federal de 1988 reconheceu a educação como um direito social, Art. 6º, em que é dever do Estado e da família em promovê-la, Art. 205, sendo que preconiza o acesso ao ensino gratuito e obrigatório como um direito público, Art. 208.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a se referir as garantias de efetivação do dever do Estado em relação a Educação Infantil. No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), incluiu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a ser composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Cabe enfatizar, todavia, que os Organismos Internacionais têm interferido sistematicamente na Política Educacional brasileira, com focalização na educação primária que, no caso do Brasil, na década de 1990, correspondeu apenas ao Ensino Fundamental (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004; SILVA, 2002).

Na década de 1990, ao mesmo tempo em que houve a efervescência de movimentos sociais e políticos em defesa aos direitos da criança, de modo particular o direito a educação, também houve um processo de ajustes neoliberais mercantilizantes (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004; CAMPOS, 2008, 2009; MOREIRA; LARA, 2012; BORTOT; LARA, 2018). A farta produção de documentos dos parte dos organismos internacionais, com destaque para a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), teve expressivas proposições para a oferta e obrigatoriedade para a Educação Infantil (CAMPOS, 2008), bem como para a ampliação da oferta e a obrigatoriedade do ensino fundamental (FLACH, 2015).

A política educacional não se restringe ao ordenamento normativo, mas contempla o processo de correlação de forças sociais. A farta produção de documentos elaborados pelos

organismos internacionais, para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, evidencia, ao menos no âmbito formal, a preocupação com a formação da criança que repercutiu na produção e modificação da legislação. Assim, as orientações internacionais e a construção de determinado consenso nacional se expressam, dentre outras formas, pelo processo de elaboração e alteração da legislação (GUERRA, 2020).

A motivação em atender os direitos da criança e do adolescente, principalmente à educação, ganhou notoriedade na agenda de agências internacionais e dos governos nacionais, nas últimas décadas do século XX. Em relação à dimensão internacional destaca-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966); e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança aprovada pela Resolução Nº 44/25 (ONU, 1989).

Outros pactos internacionais, na década de 1990, que incidiram nos direitos sociais, dentre eles à educação, destaca-se o Compromisso da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990); Declaração de Nova Delhi, sobre Educação para Todos (1993); Declaração de Salamanca, sobre as necessidades especiais de educação (1994); Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994); Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (1995); 4ª Conferência sobre a Mulher (1995); relatório o Educação: Um Tesouro a Descobrir (1996); 45ª Conferência Internacional da Unesco (1996); Afirmação de Aman (1996); Declaração de Hamburgo, sobre a Educação de adultos (1997); Declaração de Paris, sobre a Educação Superior (1998); Fórum Mundial de Educação para Todos (2000); a Declaração de Cochabamba, dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe, sobre a Educação para todos (2001).

No Brasil, os compromissos assumidos internacionalmente se desdobraram e foram incorporados em documentos como a Constituição Federal de 1988; a LDB nº 9.394/1996; Estatuto da criança e do adolescente, lei nº 8.069/1990; Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024). Assim, as relações nacionais e internacionais, político-ideológicas e econômicas, interferem diretamente na elaboração das políticas educacionais, seja pela declaração dos direitos sociais e/ou pela orientação neoliberal para as políticas nacionais. Nesse sentido, na próxima seção serão abordados os aspectos legais relacionados a matrícula obrigatória na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e as relações que podem ser observadas entre a lei nº 12.796/2013 e lei nº 11.274/2006 e o direito à educação.

3 Marcos históricos da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade

Em relação aos antecedentes da matrícula obrigatória, a Constituição de 1946 determinava o ensino primário obrigatório com quatro anos de duração. Nessa direção a LDB nº 4.024/1961 incorporou uma restrição à norma constitucional ao especificar que obrigatoriedade era para crianças a partir de 7 anos de idade. Dessa forma, o ensino primário, e obrigatório, era para crianças de 7 a 10 anos. Foi nesse contexto que houve, pela primeira vez, a tentativa de regular a educação nacional por meio da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB) (CUNHA, 1979; SAVIANI, 2013)

A Emenda Constitucional nº 01 de 1969, que modificou integralmente o texto da Constituição de 1967, indicou o ensino primário obrigatório para a faixa etária dos 7 aos 14 anos. A LDB nº 5.692/1971 estendeu o ensino obrigatório de 4 para 8 anos. Conforme Cunha (1979), o reduzido tempo de duração do curso primário no Brasil, junto ao analfabetismo, foi visto como obstáculo para atingir a grandeza a qual o país estaria destinado. Diante disso, a III Conferência Nacional de Educação (1967) teve como tema a extensão da escolaridade obrigatória, cuja justificativa se deu por meio de comparações internacionais quanto ao tempo de escolarização (CUNHA, 1979).

A Constituição Federal de 1988, na redação original, estabelecia a obrigatoriedade apenas para o Ensino Fundamental, que se iniciava aos 7 anos de idade, e a LDB nº 9.394/1996 previa o Ensino Fundamental com duração mínima de 8 anos. Em 2006 a lei nº 11.274/2006 alterou a LDB nº 9.394/1996 e estabeleceu o Ensino Fundamental obrigatório com 9 anos de duração com início aos 6 anos de idade. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006a) adequou a redação da Constituição de 1988 estabelecendo a Educação Infantil, em Creche e Pré-escola, às crianças até 5 anos de idade, o que até então era para crianças de até 6 anos.

Em 2009 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59/2009 a qual prevê, dentre outros aspectos, a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Em 2013 a lei nº 12.796/2013 alterou a LDB nº 9.394/1996 e tornou obrigatória a matrícula de crianças de 4 e 5 anos em Creches e Pré-Escolas, em conformidade com o que estabelece a nova redação da Constituição Federal de 1988.

As alterações na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9.394/1996 introduziram uma grande mudança no que diz respeito a obrigatoriedade que, inicialmente, era restrita ao Ensino

Fundamental, com 8 anos de duração a ser iniciado aos 7 anos de idade. Em seguida, a obrigatoriedade continua para a etapa do Ensino Fundamental, com 9 anos de duração, a ser iniciado aos 6 anos de idade. E na alteração mais recente, a obrigatoriedade passa a estar vinculada a uma faixa etária, dos 4 aos 17 anos, e não mais a uma etapa específica da Educação Básica, o que ampliou a obrigatoriedade de 9 para 14 anos de duração.

As mudanças legais e constitucionais já estavam, de certa forma, previstas em outros documentos oficiais, como o plano nacional de educação - PNE (2001-2010) que em consonância com a normatização da educação nacional, bem como com os compromissos firmados pelo Brasil em âmbito internacional, apresentou como meta para a Educação Infantil “1 - Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (BRASIL, 2001, p. 45).

Sobre a universalização do atendimento no Ensino Fundamental, bem como a ampliação do tempo de duração, o PNE (2001-2010) anunciou:

1 - Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.

2 - Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos. (BRASIL, 2001, p. 59).

O PNE (2001-2010), de modo geral, cumpriu um plano formal devido à ausência de recursos financeiros para que se efetivasse, visto que esteve desarticulado do plano orçamentário do governo o que resultou em limites quanto à sua concretude. Houve, nesse sentido, um descompasso entre o que foi proposto e as possibilidades e efetivação (VALENTE; ROMANO, 2002; DOURADO, 2010).

A ampliação do Ensino Fundamental foi proposta com o intuito de “assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar, maiores oportunidades de aprender e, com isso, uma aprendizagem mais ampla” (BRASIL, 2004, p. 17). Do mesmo modo, visou “assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade” (BRASIL, 2004, p. 14). Foi no contexto de ampliação do Ensino Fundamental, por meio da lei nº 11.274/2006, que o debate sobre a obrigatoriedade da matrícula

na Educação Infantil ganha notoriedade. Nessa mesma perspectiva, houve a aprovação da lei nº 12.796/2013, que dispôs sobre a obrigatoriedade da matrícula para as crianças a partir dos 4 anos de idade na Pré-escola, também a definição da carga horária mínima anual, o controle de frequência mínima, bem como o estabelecimento de uma base nacional comum, que se efetivou por meio da aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017.

O Ensino Fundamental teve expressiva ampliação ao acesso na década de 1990, na primeira metade da década de 2000 e em 2006 chegou a 97,7% das crianças de 7 a 14 anos matriculadas. Entretanto, para a Educação Infantil as metas têm sido postergadas, particularmente quando o PNE (2001-2011) propôs atender 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2011 e o mesmo percentual é retomado no PNE (2014-2024) o qual anunciou para

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 33).

Para o Ensino Fundamental “[...] universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, p. 33).

Ao tratar da política de Educação Infantil e da política do Ensino Fundamental, particularmente em relação a matrícula obrigatória, deve ser ressaltado que, ao que tudo indica, a lei nº 12.796/2013 e a lei nº 11.274/2006 visam, dentre outros aspectos, a ampliação do tempo de escolarização obrigatória, por meio da obrigatoriedade da matrícula. Isso significa que as duas leis incorporam a busca pela universalização do acesso à Educação Básica.

No âmbito legal, as definições sobre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental tem se tornado mais complexas. Contudo, ao se tratar de educação pública, a reflexão perpassa por diferentes dimensões do funcionamento do Estado, desde financiamento, qualidade, acesso e permanência, entre outros. Portanto,

[...] importa distinguir entre a proclamação de direitos e a sua efetivação. A cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecida como tal pelo Poder Público, cabe a este poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. (SAVIANI, 2013, p. 220).

O ordenamento normativo brasileiro expressa, em parte, a influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais, particularmente em relação a ampliação da oferta do Ensino Fundamental a fim de cumprir o compromisso assumido internacionalmente para o atendimento à Educação Básica. No Brasil, a universalização da Educação Básica foi assimilada apenas como democratização do Ensino Fundamental. Contudo a ampliação do acesso não significou melhoria real do ensino, visto que não esteve relacionada às políticas de melhorias (RODRIGUEZ, 2001; PINTO, 2002; FLACH, 2015).

Para discutir a obrigatoriedade da matrícula no Ensino Fundamental e na Pré-Escola, é importante considerar os seus fundamentos a partir das orientações para a política educacional definidas desde a década de 1990. As reformas e as mudanças legais respondem ao contexto histórico no qual foram elaboradas e, atualmente, incorporam as proposições dos organismos internacionais. Assim, a legislação incorpora e dissimula aspectos das contradições sociais e das forças econômico-sociais e político-ideológicas em disputa, conforme exposto na primeira seção.

As mudanças legais representam, em parte, a conquista de direitos sociais como na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9.394/1996. A proclamação dos direitos e a sua efetivação situam-se na correlação de forças sociais em que existem diferenças entre o reivindicado e o reconhecido legalmente, o proposto e o efetivado. O atendimento educacional focalizado para os grupos em situação de vulnerabilidade social, pela oferta de educação e saúde básicas, por um lado visa administrar politicamente a pobreza. As estratégias estão vinculadas à sobrevivência básica das crianças sem intervir em aspectos da estrutura econômica, determinantes no atual contexto da infância mundial associado à pobreza (OLIVEIRA; DUARTE, 2005; CAMPOS, 2009).

Compreender as mudanças legais é fundamental para pensar a obrigatoriedade da matrícula como desdobramento do direito à educação, que é objeto do Direito Educacional, uma área de estudos jurídicos. Neste artigo, o direito à educação é abordado, principalmente, como resultado das demandas e lutas dos movimentos sociais que resultaram no reconhecimento de direitos sociais construídos historicamente e positivados, no Brasil, pela Constituição Federal de 1988.

A positivação dos direitos sociais, na Constituição Federal de 1988, dentre eles a educação, significa respaldo legal para a efetivação do acesso à escola. O Art. 208, inciso I, dispõe: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade,

assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988). O Art. 208, parágrafo 1º, dispõe que: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988) e o Art. 208, parágrafo 2º, complementa que: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988).

Na organização judiciária no Brasil é incumbência institucional do Poder Judiciário velar pelo respeito ao que dispõe a Constituição Federal de 1988 e, assim, pela concretização dos direitos sociais. O Judiciário, por meio do seu amplo acesso e pelo controle da constitucionalidade verifica se as metas e programas do Executivo, veiculadas por meio das leis, estão em consonância com o que está estabelecido em diretrizes e nos Princípios Constitucionais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (BRADBURY, 2013).

As políticas públicas, que ficavam a cargo exclusivo do Executivo e do Legislativo, estão sendo levadas ao Judiciário, por meio de ações judiciais. Esse é o fenômeno da judicialização das políticas públicas, cada vez mais comum no Brasil (BRADBURY, 2013). Desse modo, a judicialização da educação expressa, em parte, que embora positivado por meio do texto constitucional, o direito à educação ainda não é garantido de fato a todos.

A matrícula obrigatória, portanto, gratuita, contribui para a garantia de que mais crianças acessem a escola, visto que o direito público pressupõe que os sujeitos têm o direito de requerer do Estado a prestação educacional, sendo que os pais podem ser responsabilizados judicialmente pela omissão e o Estado, administrativamente, pelo descumprimento da norma expressa por meio da legislação e da Constituição.

4 Considerações finais

A política educacional responde às demandas sociais e econômicas do período em que são produzidas. No caso, a ampliação da matrícula obrigatória é, em parte, uma resposta às contradições sociais que envolvem, por um lado, a preocupação de administrar politicamente a pobreza e, por outro lado, é expressão do aprimoramento e avanço na legislação educacional, fundamental para a garantia dos direitos sociais.

A matrícula obrigatória pode ser compreendida como uma maneira de contribuir para a garantia de que mais crianças ingressem na escola, visto que o direito público, na Constituição

Federal de 1988, pressupõe que os sujeitos têm o direito de requerer do Estado a prestação educacional, sendo que os pais podem ser responsabilizados judicialmente pela omissão e o Estado, administrativamente, pelo descumprimento da norma expressa por meio da legislação e da Constituição Federal de 1988.

A escola constitui um espaço de contradições e está organizada com vistas a responder a uma demanda por formação, manutenção e contingenciamento de força de trabalho por meio do atendimento às necessidades educacionais básicas no contexto de relações capitalistas. Representa, também, uma possibilidade de acesso ao conhecimento científico oportunizado pelo processo de ensino e de aprendizagem. Contempla, portanto, conhecimentos imprescindíveis ao desenvolvimento intelectual, afetivo e psicomotor das crianças, por meio da ampliação do tempo de escolarização obrigatória pela obrigatoriedade da matrícula na Pré-Escola e no Ensino Fundamental.

Referências

ARAUJO, Luiz Alberto David; SERRANO, Vidal. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. atualizada até a Emenda Constitucional n. 56, de 20-12-2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: PUCGOIAS, 1994 Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BORTOT, Camila Maria; LARA, Angela Mara de Barro. Integração latino-americana para a educação infantil: em foco as políticas intersetoriais recomendadas pela Unesco. **Revista Triângulo**, Uberaba, v. 11, n. 4 especial, p. 129-149. 2018. Disponível em: <http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/download/3451/3338>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. **Direito educacional**: o poder judiciário e a efetivação de políticas públicas no Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53/2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral do Ensino Fundamental. **Ensino fundamental de nove anos: orientações gerais**. Brasília: MEC/SEB/DPE/COEF, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidenta da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 05 de abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DF, MEC, INEP, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.274/2006**. 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. Brasília: Presidenta da República, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm. Acesso em: 05 de abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.796/2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: Presidenta da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: DF, MEC, INEP, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 5 abr. 2022.

CAMPOS, Rosânia. A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 29-39, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/468/469>. Acesso em: 5 abr. 2022

CAMPOS, Rosânia. **Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/92091/250349.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 abr. 2022.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. *In*: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1998**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 5-30.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. **Pro-Posições**, Campinas, v. 19, n. 1, jan./abr. 2008. DOI: 10.1590/S0103-73072008000100018. Disponível em: [SciELO - Brasil - A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização](https://doi.org/10.1590/S0103-73072008000100018) A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. Acesso em: 09 set. 2023.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Desenvolvimento, globalização e políticas sociais**: um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e saúde brasileiras da última década. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/dXqMC4fYGxGpT6k9bkVT7nz/>. Acesso em: 5 abr. 2022

FLACH, Simone de Fátima. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 739-762, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n88/1809-4465-ensaio-23-88-0739.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022

GUERRA, Dhyovana; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **A ampliação da educação infantil**: a problemática da obrigatoriedade no Ensino Fundamental e na Pré-Escola e as possíveis relações entre a Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel/PR, 2017

GUERRA, Dhyovana. **Contenção e liberação na política educacional brasileira**: tendências predominantes na política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 –2016). 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2020.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990 – 2001)**. Maringá: EDUEM, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755/8987>. Acesso em: 5 abr. 2022.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. [s. l.]: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 9 set. 2023

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. [s. l.]: ONU, 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 09 set. 2023

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção internacional sobre os direitos da criança**. [s. l.]: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 09 set. 2023

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5540.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/43520/27390>. Acesso em: 5 abr. 2022

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2004.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999>. Acesso em: 5 abr. 2022.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 16, p. 161-191, jul./dez. 2010. Disponível em : [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-Artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_\(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-Artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro).pdf). Acesso em: 5 abr. 2022.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1 (45), p. 42-48, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/6PcjSc6HBRjw3jvwQQ7JGs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2022.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. A reforma do estado e da educação no contexto da ideologia da pós-modernidade. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 245-270, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/1637/1378>. Acesso em: 5 abr. 2022.