JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS ISSN 1981-1969

Volume 14 Número 31 26 de julho de 2020

Escolaridade obrigatória e gratuita no Brasil, no Chile e no Uruguai: uma análise comparativa das alterações nos últimos 30 anos

Compulsory and free education in Brazil, Chile and Urugay: an analysis of changes in the last 30 years

Educación obligatoria y gratuita en Brasil, en Chile y en Uruguay: un análisis de los cambios en los últimos 30 años.

Carlos Antonio Diniz Júnior[1]

Citação: DINIZ JUNIOR, C. A. Escolaridade obrigatória e gratuita no Brasil, no Chile e no Uruguai: uma análise comparativa das alterações nos últimos 30 anos. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, n. 31. Julho de 2020.

http://10.5380/jpe.v14i0. 71914

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os ordenamentos normativos associados à obrigatoriedade e à gratuidade da educação no Brasil, no Chile e no Uruguai. Alicerçado em referenciais teóricos que discutem a temática e tendo por base a análise documental, o artigo examina a constituição nacional, a lei geral da educação e demais ordenamentos que regulamentam a obrigatoriedade e a gratuidade. Entre seus resultados, revela que declarações e demais documentos editados por organismos internacionais contribuíram para tal normatização no âmbito de cada país. Demonstra ainda que, no caso de ditos países, a educação é considerada como elemento importante para o desenvolvimento, em conformidade com orientações de organismos internacionais. Entretanto, embora o trabalho identifique avanços no que diz respeito à regulamentação da ampliação da escolarização, tais documentos não foram suficientes para garantir a efetividade do acesso dos sujeitos em idade escolar.

Palavras chave: Escolaridade Obrigatória; Gratuidade; Brasil; Chile; Uruguai.

[1] Doutorando e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Especialista em Gestão Escolar Integradora: Administração Escolar, Orientação, Inspeção e Supervisão, pela FACCREI. Professor da Escola de Formação de Professores do Centro Universitário Celso Lisboa. Integra o Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO), o Núcleo de Pesquisa e Extensão -Territórios, Educação Integral e Cidadania (TEIA) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Grupo de Pesquisa: Políticas, Gestão e Financiamento em Educação (UNIRIO). Rio de Janeiro, RJ. Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4420-3403. E-mail: junior.diniz.jd@gmail.com

Abstract
This paper aims to analyze the normative orders associated with compulsory and free education in Brazil, Chile, and Uruguay. Based on theoretical references that discuss the theme and based on documentary analysis, the paper examines the national constitution, the general education law, and other regulations that regulate mandatory and gratuity. Among its results, it reveals that declarations and other documents edited by international organizations contributed to such standardization within each country. It also demonstrates that, in the case of the countries analyzed, education is considered an important element for the development per documents from international organizations. However, we identify advances regarding the regulation of the expansion of schooling, such documents were not sufficient to ensure the effective access of school-aged subjects.
Keywords: Compulsory education; Gratuity; Brazil; Chile; Uruguay.

Resumen
El objetivo de este artículo es analizar las órdenes normativas asociadas con la educación obligatoria y gratuita en Brasil, Chile y Uruguay. Basado en referencias teóricas que discuten el tema y en el análisis documental, el artículo examina la constitución nacional, la ley general de educación y otras regulaciones que regulan la obligatoriedad y la gratuidad. Entre sus resultados, revela que las declaraciones y otros documentos editados por organizaciones internacionales contribuyeron a esta reglamentación en cada país. También sinaliza que, en el caso de estos países, a la educación se considera un elemento importante para el desarrollo, de acuerdo con las directrices de las organizaciones internacionales. Sin embargo, aunque el trabajo identifica avances con respecto a la regulación de la expansión de la escolaridad, dichos documentos no fueron suficientes para garantizar el acceso efectivo de los sujetos en edad escolar.
Palabras clave: Escolaridad obligatoria, gratuidad, Brasil, Chile, Uruguay**.**

Introdução

Este artigo objetiva apresentar e analisar os ordenamentos normativos que regulamenta(va)m a obrigatoriedade e a gratuidade da educação no âmbito do Brasil, do Chile e do Uruguai nos últimos 30 anos. Destacamos que este estudo é resultado parcial de pesquisa [2] de Doutorado, em andamento na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

Ao levarmos em conta a organização do Estado de Direito, compreendemos que a educação precisa ser, necessariamente, normatizada através do arcabouço legal de cada país. Entendemos, contudo, que os ordenamentos normativos, por si só, não garantem a efetivação do direito à Educação (Unesco, 2013). Nesse cenário, organismos internacionais, em especial aqueles vinculados à Organização das Nações Unidas[3] (ONU), através de suas declarações e convenções, exercem um papel importante e decisivo. A própria Organização das Nações Unidas para a Educação, a

[2] Pesquisa financiada pela Capes.
[3] Fundada em 24 de outubro de 1945, objetivando a consecução de relações amistosas e de esforços comuns entre os países para a manutenção da paz e na resolução de problemas sociais, econômicos e humanitários.

Ciência e a Cultura[4] (Unesco), agência da ONU, aponta que o direito à educação está imbricado na ideia e na necessidade de se garantir a universalização do acesso à escola, por meio de normatizações que delimitem a escolaridade obrigatória, para que assim possam, através de políticas públicas, garanti-lo (Unesco, 2013).

De tal modo, os tratados internacionais se consolidam como referências obrigatórias no âmbito do sistema de direitos internacionais. Além disso, o crescente processo de internacionalização dos direitos está diretamente relacionado à pungente necessidade de se construir soluções para problemas que não se restringem mais à ordem de um Estado, mas afetam, de maneira profunda e crucial, a esfera regional e/ou global (SOUZA, 2017).

Tal constatação aponta que os Estados signatários desses ordenamentos devem assumir a responsabilidade de promover (e garantir) tais direitos aos seus cidadãos. Ao pensarmos nesse processo, é fundamental compreender que os organismos internacionais passam a ter papel fundamental na dinâmica do escopo legal de cada país, ainda que, em alguns casos, decisões não sejam necessariamente internalizadas no direito doméstico de cada nação, tendo, portanto, papel de sugerir políticas e práticas aos países signatários e que ratificaram tais normas internacionais.

Nesse contexto, a educação ganha um papel de destaque no âmbito da América Latina, uma vez que, em consonância com orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe[5] (Cepal), é evocada como um elemento que contribui para os processos de integração e de desenvolvimento da região (CEPAL, 1994). De tal modo, tanto as orientações específicas para as políticas educacionais como aquelas direcionadas a outras áreas relacionadas ao desenvolvimento, como a economia, apontavam a educação como vetor fundamental para o crescimento – econômico – dos países.

Para a realização deste estudo, utilizamos a pesquisa documental, considerando que os documentos serão a fonte primária dessa pesquisa e que foram produzidos "num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo

[4] Fundada em 4 de novembro de 1946, objetiva contribuir para a paz e a segurança mediante ações relacionadas à educação, às ciências naturais, às ciências sociais e humanas.

[5] Criada no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas no ano de 1948, a Cepal objetiva incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

contexto" (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 45). Realizamos uma pesquisa bibliográfica de modo a buscar por diferentes estudos e produções científicas acerca do objeto do estudo (OLIVEIRA, 2007). A abordagem comparativa se justifica uma vez que contribui para o desvelamento de uma política em realidades distintas (CORRÊA, 2011, p. 267), bem como para a "quebra de fronteiras no campo da produção do conhecimento" (NÓVOA, 2009, p. 26).

O artigo está organizado em três seções, afora esta introdução: na primeira, analisamos documentos editados pela ONU sobre o direito à educação; na segunda, analisamos os ordenamentos normativos do Brasil, do Chile e do Uruguai em relação à obrigatoriedade e a gratuidade da educação; por fim, as considerações finais resgatam as principais reflexões e análises do estudo, e suas implicações para os ditos países.

A escolaridade obrigatória e gratuita no contexto de documentos internacionais

O crescente processo de internacionalização dos direitos está diretamente relacionado à pungente necessidade de se construir soluções para problemas que não se restringem mais à ordem de um Estado, mas afetam, de maneira profunda e crucial, a esfera regional e/ou global (SOUZA, 2017). Nesse sentido, a consolidação de ordenamentos no âmbito do direito internacional atua como estratégia para mitigação desses problemas. Entretanto, enfrenta desafios relacionados aos seus limites – particularmente no que diz respeito à soberania dos Estados-Nação e de suas possibilidades de materializar e internalizar tais direitos em políticas para os cidadãos.

No escopo desses problemas, está a educação, que, de acordo com Cury (2002) tem a sua compreensão como um direito relacionado à própria evolução da humanidade e, sob os princípios da Revolução Francesa, deveria estar, indistintamente, ao alcance dos cidadãos. Autores como Machado e Oliveira (2001) e Dias (2007) caracterizam a educação como um direito, mas também como um elemento que constitui os sujeitos, uma vez que se estabelece como um pré-requisito para o alcance dos demais, vinculados às questões de ordem social e política. A necessidade de sua regulação e sua garantia está diretamente relacionada ao seu reconhecimento como aspecto fundamental para a promoção da dignidade humana (BENEVIDES, 2007).

A necessidade e existência de um direito está necessariamente atrelada ao âmbito de um sistema normativo (BOBBIO, 1992), no qual "a figura do direito tem como

correlato a figura da" (p. 80). Nesse sentido, o acesso aos conhecimentos social e historicamente selecionados, garantido através da permanência na escola, consolida-se com elemento fundamental para que os sujeitos possam ampliar suas possibilidades de participação e transformação social (CURY, 2002).

No que tange à educação, o direito internacional desempenha o importante papel de determinar aos países os princípios básicos e as garantias em relação a esse direito social, de modo que estes estabelecem ordenamentos normativos domésticos, em consonância com as determinações internacionais, para regulamentarem suas políticas. Historicamente, podemos destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948) que sinalizou para a necessidade de todos os países se mobilizarem no sentido de implementar medidas e políticas com foco na promoção do direito à educação, considerando-a como estratégia para o desenvolvimento social, devendo, portanto, ser garantida no ordenamento normativo interno de cada nação. A declaração estabeleceu que "[...] a educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório" (ONU, 1948, Art. 26). O dispositivo da obrigatoriedade, determinado pelo documento, traz a responsabilidade de o Estado criar, implementar e garantir políticas públicas que venham ao encontro de tal prescrição.

Mais à frente, o Fundo das Nações Unidas para a Infância[6] (UNICEF), editou a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (UNICEF, 1959), que estabeleceu dez princípios sob os quais deveriam se consolidar o desenvolvimento da criança. O sétimo, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, determinava que a criança tem direito ao acesso à educação escolar gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Tal movimento, avançou no sentido de ampliar as perspectivas sob as quais essa educação deveria se consolidar ao apontar que "dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral" (UNICEF, 1959).

Os preceitos da garantia do acesso à educação foram reafirmados no Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais (ONU, 1966). Para Souza (2017), os artigos 13 e 14 do Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e

[6] Fundado no ano de 1946, o Unicef, agência da ONU, objetiva promover a defesa dos direitos das crianças, contribuindo nas ações que vão ao encontro das necessidades da infância.

culturais (ONU, 1966) apontaram para o papel fundamental da educação como elemento base para o desenvolvimento humano e da sociedade. Destacamos ainda o caráter normativo do artigo 14, ao determinar aos Estados signatários do pacto a obrigatoriedade da garantia – em caráter gratuito – da educação primária.

Constatamos, em relação aos três ordenamentos apresentados até o momento (ONU, 1948; UNICEF, 1959 e ONU, 1966), dois elementos que foram reiterados: a oferta da educação primária e a gratuidade desse atendimento. Nesse sentido, observamos que tanto a oferta, como a gratuidade se consolidavam como elementos a serem amplamente difundidos e garantidos.

No ano de 1990, foi realizada a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, na Tailândia, que resultou na "Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem". Para Gomide (2007), a declaração, além de proclamar a educação básica como o principal vetor de garantia do acesso à aprendizagem, consolidou-se também como um elemento que reforçou a necessidade de sua garantia a todos, de forma gratuita, na perspectiva da igualdade do acesso e da equidade no tratamento. Podemos, assim, destacar que a declaração inaugurou, no âmbito dos ordenamentos internacionais, a perspectiva do tratamento dos sujeitos a partir de suas diferenças e necessidades, sob a égide do princípio da equidade.

De tal modo, tal princípio vai ao encontro da lógica impulsionada na década de 1990 da implementação de políticas educacionais "fundadas na equidade" (CARNOY, 2003, p. 65). Essa perspectiva, presente na "Declaração Mundial de Educação para Todos" e amplamente divulgada por diversos organismos internacionais, como os bancos regionais de desenvolvimento e o Banco Mundial, foi alicerçada na perspectiva de que o investimento em políticas de equidade, em especial a inclusão das camadas mais pobres na escola, aprimorariam a retórica da educação como instrumento de mobilidade social (CARNOY, 2003).

Cabe destacar ainda que na década de 1990, organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco passaram a ampliar orientações, expressas através de documentos, que apontavam para a necessidade de ser implementar reformas educacionais na América Latina, de modo a irem ao encontro da crise estrutural do capitalismo (MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014). Especificamente sobre as orientações do Banco Mundial, Mota Júnior e Maués (2014) apontam que a agenda das políticas foi

deslocada das reformas econômicas de ajustes cambiais para reformas no Estado e na suavização da pobreza como estratégia de coesão social.

No ano 2000, outro tratado internacional buscou renovar os compromissos com a educação, a "Declaração de Dakar: Educação para todos", resultante da Cúpula Mundial de Educação realizada em Dakar, no Senegal, no ano 2000. O documento considerou que "a educação, como um direito humano fundamental, é um aspecto propulsor para o desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade entre os países" (SOUZA, 2017, p. 71).

Para Bauer (2008), o texto, além de reforçar as perspectivas relacionadas ao acesso gratuito à educação básica, sustentado no princípio da equidade, deu maior ênfase à preocupação com a qualidade do ensino. Em seu texto, o documento enfatiza que "a educação primária deve ser gratuita, obrigatória e de boa qualidade assumida pelo Estado" (UNESCO, 2000, p. 3), porém esse papel pode ser complementado através de "parceiras ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade" (UNESCO, 2000, p. 3). Assim, podemos compreender que o papel do Estado não está, necessariamente, relacionado à oferta da Educação Básica no sistema público, mas que as parcerias com a sociedade podem se estabelecer como estratégia para a garantia do direito à escolarização, de modo a garantir tal acesso, inclusive no sistema privado, desde que subvencionado pelo Estado.

A "Declaração de Dakar: Educação para todos", segue a tendência amplamente divulgada, incentivada e financiada por organismos internacionais, no sentido de o Estado compartilhar suas responsabilidades com a sociedade, através de parcerias e pactos. Destacamos que essa estratégia abre espaço para a maior inserção da lógica da iniciativa privada nas questões educacionais, bem como a ampliação do processo de terceirização do seu compromisso, por parte do Estado, contribuindo assim com a sua diminuição, conforme amplamente defendido na década de 1990 na região.

Para Rabelo *et al*. (2009), as conferências realizadas pela Unesco na década de 1990 e no ano 2000 apresentam um elemento em comum. Além de pautarem o tema da educação, trazem à cena a significativa participação de organizações não governamentais (ONGs) no processo de discussão dos rumos das políticas educacionais. Nessa articulação, prazos e metas foram definidos, nos quais os países signatários, por meio dos compromissos firmados, assumiram a responsabilidade no seu alcance.

De maneira comparada, a Declaração de Jomtien (UNESCO, 1990) estabeleceu a

busca pela equidade, enfatizando a necessidade de melhoria nas condições de aprendizagem dos estudantes; enquanto a Declaração de Dakar (2000) recomendou a focalização de esforços para promover uma educação de qualidade e a melhoria das condições dos estabelecimentos de ensino (SOUZA, 2017). Destacamos ainda que tanto a Declaração de Dakar (2000) quanto o Fórum Mundial de Educação (2015) inserem-se em um contexto mais amplo de objetivos da ONU; no primeiro caso, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, no segundo, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030.

As metas e os prazos estipulados na Declaração de Dakar (UNESCO, 2000) foram discutidos e avaliados no "Fórum Mundial de Educação", realizado pela Unesco na Coreia do Sul. O evento estabeleceu ainda princípios e diretrizes para os próximos 15 anos, de 2016 a 2030, no que tange às políticas educacionais. Para Souza (2017), os compromissos firmados pelos países estão relacionados à garantia da educação básica ser financiada por recursos públicos, o enfretamento aos problemas de marginalização e desigualdades, e o compromisso efetivo com a qualidade da educação.

Destacamos que os documentos aqui analisados não determinam que a oferta da escolaridade obrigatória se dê, necessariamente, nos sistemas públicos de educação, mas que o Estado possa garantir esse direito – gratuidade para a população –, inclusive através de articulação com o setor privado, desde que garantida a gratuidade à população. Compreendemos que tal fator oportuniza que sejam colocadas em prática, políticas de voucher – a exemplo do que ocorre no Chile – no qual o Estado repassa recurso para escolas particulares parcerias, denominadas subvencionadas, para o atendimento aos estudantes e cumprir o que está disposto na legislação sobre a obrigatoriedade e a gratuidade da educação (BELLEI, 2005).

Normatização da escolaridade obrigatória e gratuita no Brasil, no Chile e no Uruguai nos últimos 30 anos.

Destacamos que os sistemas educacionais em todo o mundo variam significativamente em termos de estrutura, conteúdo curricular e ainda, em decorrência dos processos de constituição dos Estados-Nações e de suas formas de organização de Estado, o que pode dificultar a comparação e as análises. Cabe apontar que a análise das constituições nacionais é delicada e pode apresentar algumas limitações, uma vez que existem diversas formas de organização do Estado na região.

O Quadro 1 possibilita identificar as mudanças no que diz respeito à escolaridade obrigatória e à gratuidade em ordenamentos normativos nacionais no período anterior à década de 1990, seguido das alterações ocorridas na referida década e como se encontra tal regulamentação até o ano de 2020. Resumidamente podemos observar que a década de 1990 foi um período de elaboração de novas leis gerais de educação nos países analisados, com exceção do Uruguai, os quais mantiveram a obrigatoriedade e gratuidade vinculadas à etapa já observada na década anterior. Constatamos que os anos 2000 se configuraram como marco na ampliação da educação nos referidos países, ao ponto que, no ano de 2013, todos já ofertavam 14 anos de escolaridade obrigatória e gratuita.

Quadro 01 – Ordenamentos normativos que regulamenta(ra)m a obrigatoriedade e a gratuidade da educação no Brasil, Chile e Uruguai.

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">País</th><th colspan="2">Anterior à década de 1990</th><th colspan="2">Década de 1990</th><th colspan="2">Após década de 1990 (atual)</th></tr>
<tr><th>Obrigatoriedade</th><th>Gratuidade</th><th>Obrigatoriedade</th><th>Gratuidade</th><th>Obrigatoriedade</th><th>Gratuidade</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Brasil</td><td>Regulamentação</td><td>Artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988)</td><td>Artigo 208 de Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988)</td><td colspan="2">Artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a)
Artigo 4 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996)</td><td colspan="2">Artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009)</td></tr>
<tr><td>Cobertura</td><td colspan="2">Sete (7) a catorze (14) anos (BRASIL, 1971, Art. 47)
Ensino Fundamental (7 a 14 anos) (BRASIL, 1988, Art. 1988)</td><td colspan="2">Sete (7) a catorze (14) anos (BRASIL, 1996, Art. 4; Art. 5º; Art. 87)</td><td colspan="2">Seis (6) a catorze (14) anos (BRASIL, 2006, Art. 3 – altera o artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)
Quatro (4) a dezessete (17) anos (BRASIL, 2009)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Chile</td><td rowspan="2">Regulamentação</td><td colspan="2" rowspan="2">Artigo 19 da Constitución Política da la República de Chile, de 11 de setembro de 1980 (CHILE, 1980)</td><td>-*</td><td>Artigo 3º da Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, nº 18.962, de 07 de março de 1990 (CHILE, 1990).</td><td colspan="2">Artigo 19 da Constitución Política da la República de Chile, alterado pela Reforma Constitucional nº 19.876 de 07 de maio de 2003 (CHILE, 2003)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Artigo 19 da Constitución Política da la República de Chile, alterado pela Reforma Constitucional nº 20.710 de 25 de novembro de 2013 (CHILE, 2013)</td></tr>
<tr><td>Cobertura</td><td colspan="2">Seis (06) a treze (13) anos</td><td colspan="2">Seis (06) a treze (13) anos (CHILE, 1990, Art. 4º; Art. 5º)</td><td colspan="2">Seis (06) a dezessete (17) anos (CHILE, 2003)
Quatro (04) a dezessete (17) anos (CHILE, 2013)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Uruguai</td><td>Regulamentação</td><td>Artigo 70 da Constitución de la Republica Oriental del Uruguay, de 15 de fevereiro de 1967 (URUGUAI, 1967)</td><td>Artigo 71 da Constitución de la Republica Oriental del Uruguay, de 15 de fevereiro de 1967 (URUGUAI, 1967)</td><td>–*</td><td>–*</td><td>Artigo 7º da Ley General de Educación, nº 18.437, de 12 de dezembro de 2008 (URUGUAI, 2008)</td><td>Artigos 15 e 16 da Ley General de Educación, nº 18.437, de 12 de dezembro de 2008 (URUGUAI, 2008)</td></tr>
<tr><td>Cobertura</td><td colspan="2">Seis (6) a catorze (14) anos (URUGUAI, 1985)</td><td>–*</td><td>–*</td><td colspan="2">Quatro (04) a dezessete (17) anos (URUGUAI, 2008)</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1971, 1988, 1996, 1996a, 2006, 2009), Chile (1980, 1990, 2003, 2013) e Uruguai (1967, 1985, 2008). * Na década de 1990 permaneceu o texto da década anterior

No que diz respeito ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determinava o ensino fundamental como etapa obrigatória e de oferta gratuita pelo Estado. A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, determinava que tal etapa era constituída por oito anos de escolaridade. A constituição brasileira, em seu texto original, determinava que o ensino fundamental era de caráter obrigatório e gratuito, deveria contemplar aquelas pessoas que não o concluíram em idade própria (BRASIL, 1988).

Ne década de 1990 foi aprovada e sancionada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 10 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) que, efetivamente, não alterou as normatizações referentes à escolaridade obrigatória. Ainda no referido ano, a Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996) reiterou a oferta gratuita e obrigatória do ensino fundamental, determinando a gratuidade àqueles que não o concluíram em idade escolar.

Posteriormente, no ano de 2006, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006) ampliou o ensino fundamental para nove anos, devendo atender a crianças de 06 a 14 anos. No ano de 2009, a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) vinculou a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica [7] à idade, determinando a sua oferta gratuita.

Em relação ao Chile, a Constituição do país determina que: "*La educación básica e obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población*" (CHILE, 1980, Art. 19). A *educación básica*[8] era composta por oito anos de escolaridade, de modo a atender sujeitos dos seis aos 13 anos. Na década de 1990, o Artigo 3º da Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, nº 18.962, de 07 de março de 1990 (CHILE, 1990), reiterou a gratuidade e a obrigatoriedade da educação básica.

[7] No Brasil, a educação básica está organizada em 03 etapas, quais sejam; 1. a Educação Infantil, atendendo a crianças de zero a cinco anos, sendo obrigatória a matrícula aos 04 anos de idade; 2. o Ensino Fundamental, com duração de nove anos de escolaridade e; 3. o Ensino Médio, organizado em três anos de escolaridade (BRASIL, 1996)

8 A expressão *educación básica*, no caso chileno, não se refere a um nível da educação, com suas etapas e modalidades, como ocorre no Brasil. O termo se refere a um nível da organização da educação no país (CHILE, 2009). Atualmente, a educação no país está organizada em quatro níveis, sendo eles: 1. Educación parvularia, atende às crianças desde o seu nascimento até o ingresso na educación básica; 2. Educación básica, organizada em oito anos; 3. Educación media, organizada em quatro anos de escolaridade; e 4. Educación Superior (CHILE, 2009).

Posteriormente, no ano de 2003, a Reforma Constitucional nº 19.876 de 07 de maio de 2003 (CHILE, 2003) alterou o Artigo 19 da *Constitución Política da la República de Chile* (CHILE, 1980) de modo a ampliar a obrigatoriedade à *educación media*, sendo assim, a escolaridade obrigatória passou a ser compreendida por sujeitos com idade de seis a dezessete anos. No sentido dessa ampliação, a Reforma Constitucional nº 20.710 de 25 de novembro de 2003 (CHILE, 2013), alterou o Artigo 19 da Constituição chilena, passando a abarcar também os dois últimos anos de *educación parvularia*. De tal modo, o país passou a ofertar 14 anos de escolaridade obrigatória, abrangendo a *educación parvularia*, a *educación básica* e a *educación media*.

Assim como nos países já apresentados, a educação[9] no Uruguai tem seu princípio de gratuidade regulamentado pela constituição: "*Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física* […]" (URUGUAI, 1967, Art. 71).

A obrigatoriedade também está determinada no texto constitucional que registra "*son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica* (…)" (URUGUAI, 1967, Art. 70). No ano de 1985, a *Ley de emergencia para la enseñanza* nº 15.739, de 29 de março (URUGUAI, 1985) determinou que a escolaridade obrigatória estava vinculada ao atendimento dos estudantes dos seis aos catorze anos na *Educación Primaria*.

Na década de 1990, o país não editou ordenamento que tratasse de alterar as questões relacionadas à obrigatoriedade e à gratuidade da educação. Destacamos, contudo, que, no ano de 2008, a lei geral da educação (URUGUAI, 2008), em consonância com a constituição do país, reitera o caráter gratuito da educação pública, nos artigos 15 e 16.

Quanto à obrigatoriedade, o texto da lei máxima da educação do país determina que a obrigatoriedade e a gratuidade do atendimento aos sujeitos de quatro a dezessete anos (URUGUAI, 2008), atendendo assim a *educación* inicial, a *educación* primaria e a *educación* média básica e superior. "(...) *Es obligatoria la educación inicial para los niños y*

[9] Atualmente a educação formal está organizada nos seguintes níveis: 1. *educación inicial*, atendendo a crianças de 3 a 5 anos; 2. *educación primaria*, com duração de seis anos; 3. *educación media básica* (o secundaria), com três anos de duração; 4. *educación media superior* (o bachillerato), com igual duração; 5. *educación terciaria*, cursos técnicos universitários, educação tecnológica, formação em educação com caráter universitário e graduações; e (vi) Educación de postgrado (URUGUAI, 2008).

niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior" (URUGUAI, 2008, Art. 7).

A análise da regulamentação da escolaridade obrigatória e gratuidade nesses países nos possibilita observar que no período anterior à década de 1990 e mesmo durante esse decênio, a priorização em uma determinada etapa da educação. Tal fato pode ser constatado no caso brasileiro, em relação ao ensino fundamental; no caso chileno, a *educación básica*; e, no caso uruguaio, a *educación primária* e *secundaria*. Esse movimento está alinhando às políticas de focalização, apontadas por Carnoy (2003), presentes no contexto das reformas educativas colocadas em curso na América Latina na década de 1990.

A priorização em uma etapa contribui para acentuar as desigualdades educacionais, em especial aquelas vinculadas ao acesso e à permanência dos estudantes que estejam matriculados ou em idade escolar para as etapas não obrigatórias. Conforme apontado por Krawczuk e Vieira (2008), diante disso, o Estado passa a concentrar recursos em determinada etapa (obrigatória) em detrimento de outras (não obrigatórias)

Conforme evidenciado no Quadro 1, os anos 2000 foram marcados pela ampliação da escolaridade obrigatória e gratuita. Destacamos que tal ampliação foi ao encontro de apontamentos expressos dos documentos internacionais, a exemplo da Declaração de Cochabamba[10] (PROMEDLAC, 1996) que, já no final da década de 1990, apontava para a necessidade da ampliação do tempo de escolarização dos estudantes.

De tal modo, podemos observar que os países analisados, avançaram em relação à maior abrangência da obrigatoriedade e da gratuidade, uma vez que esta se dá a partir dos quatro anos, período no qual a criança está inserida na Educação Infantil/*Educacion Parvularia*/*Educación Primária* se estendendo até a Ensino Médio/*Educación Media*/ *Educación Secundaria Superior*.

Sinalizamos que a regulamentação da obrigatoriedade e da gratuidade são fatores importantes para o âmbito do direito à educação, entretanto não pode ser considerada como única ação, uma vez que as leis, por si só, não garantem o acesso e permanência dos estudantes na escola. O Quadro 2 nos possibilita apresentar dados sobre a cobertura de

[10] O Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLaC) foi instituído no âmbito do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), coordenado pela Oficina Regional para América Latina e Caribe (Orelac), e editava recomendações para a elaboração das políticas educacionais na região.

matrículas na educação primária e secundária dos países analisados. A partir de dados do ano de 2019 coletados na base *Unesco Institute for Statistics* (UIS), foi possível observar que a educação primária está próxima da universalização do seu atendimento nos países da região. Entretanto, no que tange à educação secundária, os dados apontam que sua cobertura precisa ser ampliada, para abarcar toda a população em idade escolar para essa etapa.

Quadro 2 – Taxa de sujeitos – em idade escolar – fora da escola no Brasil, no Chile e no Uruguai (%) - 2019

País	**taxa de crianças fora da escola - educação primária**	**taxa de adolescentes fora da escola - educação secundária**
Brasil	0,39	18,59
Chile	2,27*	5,15*
Uruguai	**	19,23

Fonte: Elaboração própria com base em Unesco Institute for Statistics. * O UIS não apresenta dados do ano de 2019, de tal modo utilizamos os últimos dados, referentes ao ano de 2017. ** Magnitude nula ou insuficiente

Sinalizamos que a educação primária está regulamentada, como obrigatória e gratuita, mesmo antes da década de 1990, conforme evidenciado no Quadro 1. De tal maneira, compreendemos que este fator pode ter contribuído para a sua quase universalização nos países analisados. Podemos considerar que a existência de tais ordenamentos tenha levado à efetivação de políticas educacionais com vistas à sua garantia, bem como a compreensão da sociedade de que este acesso se constitui como um direito das crianças.

Entretanto, o mesmo cenário não pode ser observado em relação à cobertura da educação secundária. Conforme evidenciado no Quadro 2, a referida etapa ainda não cobre toda a demanda, o que se constitui como um desafio a ser superado pelos países em análise. O que reforça a constatação de que os ordenamentos normativos – apesar de sua fundamental importância – não são a garantia do direito à educação a todos os sujeitos em idade escolar. Em referência ao quadro, podemos constatar que a regulamentação da obrigatoriedade desta etapa (ou de sua ampliação) é um processo mais recente, o que pode contribuir para os dados aqui observados.

Destacamos o inegável avanço em relação à normatização para a escolaridade obrigatória e sua gratuidade no contexto dos países analisados. Porém, considerando a

ideia de que os ordenamentos normativos, por si só, não garantem a efetivação do direito à Educação (UNESCO, 2013), se faz necessário que os países assumam seu(s) compromisso(s) através de investimentos para a garantia desse direito.

À guisa da conclusão

A necessidade e existência de um direito está necessariamente atrelada ao âmbito de um sistema normativo (Bobbio, 1992), no qual "a figura do direito tem como correlato a figura da obrigação" (p. 80). Nesse sentido, o acesso aos conhecimentos social e historicamente selecionados, garantido através da permanência na escola, consolida-se como elemento fundamental para que os sujeitos possam ampliar suas possibilidades de participação e transformação social (CURY, 2002).

Observamos, que os ordenamentos editados por organismos internacionais, a exemplo das declarações desdobradas de conferências internacionais, se consolidaram como elementos fundamentais para a normatização da escolaridade obrigatória nos países signatários. No âmbito dos países analisados, estes documentos se somaram à compreensão de que a educação se configura como elemento chave para o desenvolvimento, para a integração da região e para o enfretamento da crise.

Destacamos ainda que a presença de tais ordenamentos e orientações não são garantia para a efetividade do acesso à escolaridade obrigatória de todos aqueles que se encontram na faixa etária e/ou da etapa prevista nas legislações de cada país. A elaboração de ordenamentos normativos nacionais é parte importante no processo de garantia desse direito, entretanto ela deve ser acompanhada de políticas públicas que efetivem o acesso e que garantam a permanência dos estudantes nas escolas.

Referências

BAUER, A. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. *Revista brasileira de política e administração da educação,* Recife, v. 24, n. 3, p. 557-575, 2008.

BELLEI, Cristian. *The private-public school controversy: The case of Chile. In:* Conference on Mobilizing the Private Sector for Public Education, October. sn, 2005.

BENEVIDES, M. V. Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, R. M. G. *et al*. *Educação em Direitos Humanos*: Fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 335-350.

BOBBIO, N. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n 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, 1996a.

BRASIL. Emenda Constitucional n 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, 2009.

BRASIL. Lei n. 11.274, de 06 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, 2006.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Fixa diretrizes e bases para o 1º e 2º graus e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1971.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União: Brasília, 1996.

CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma da educação*: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO/Brasil, p. 55-86, 2003.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe:* la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL, 1994.

CHILE. *Constitución Politica de la Republica de Chile*. Santiago. 1980.

CHILE. Ley 18.962, de 07 de março de 1990. *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*. Santiago. 1990.

CHILE. *Reforma Constitucional nº 19.876*, de 07 de maio de 2003. Santiago. 2003.

CHILE. *Reforma Constitucional* nº 20.710, de novembro de 2013. Santiago. 2013.

CORRÊA, J.J. Educação comparada: um esboço para compreender as fronteiras e os limites da comparação. *Visão Global*, Joaçaba, v. 14, n. 2, p. 251-272, jul./dez. 2011.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.116, p. 245-262. Jul. 2002.

DIAS, A. A. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, R. M. G. et al. *Educação em Direitos Humanos*: Fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

GOMIDE, A. G. V. As diretrizes políticas da Unesco para a formação de professores e sua relação com a política de formação no Brasil. In: Simpósio brasileiro de política e Administração da educação e Congresso Luso-brasileiro e Colóquio Íbero-Americano de política e administração, 23° e 5°. 2007, Porto Alegre. *Anais***...** Porto Alegre, 2007.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação*: abordagens qualitativas. 2 ed. São Paulo: EPU, 2013.

MACHADO, L. M; OLIVEIRA, R. P. de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.) *O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil* – 1991-1997. Campinas: Autores Associados, 2001.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. *Educação & Realidade*, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, 2014.

NOVOA, António. Educação Comparada: possibilidades e limites. IN: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTÍNEZ, Silvia Alicia (org). *Educação Comparada*: rotas de além-mar. S.P.: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, M. M. de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU: 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional de direitos econômicos*, *sociais e culturais*. ONU: 1966.

PROMEDLAC. *Declaração de Cochabamba*. Santiago: Promedelac, 1996.

RABELO, Jackline; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes; JIMENEZ, Susana. Educação para todos e reprodução do capital. *Revista Trabalho Necessário*, v. 7, n. 9, 2009.

SOUZA, Kellcia R. *Direito à educação nos Países Membros do Mercosul*: um estudo comparado. Tese de Doutorado em Educação Escolar. Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista: UNESP, 2017.

UNESCO. *Declaração de Dakar*: Educação para todos. Unesco, 2000.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.* Brasília: Unesco, 1990.

UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. Santiago: Ediciones del Imbunche, 2013.

UNESCO. *Unesco Institute for statistics*. Disponível em: http://uis.unesco.org. Acesso em: 20 jan. 2020.

UNICEF. *Declaração universal dos direitos das crianças*. Brasília: Unicef, 1959.

URUGUAI. *Constituicion de La Republica* com las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembro de 1989, el 26 de noviembro de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Montividéu. 1967.

URUGUAI. Ley n. 18.437 de 12 de dezembro de 2008. *Ley General de Educación*. Montividéu: 2008.

URUGUAI. Ley nº 15.739, de 28 de março de 1985. *Se aprueba Ley de Emergencia para la Enseñanza*. Monteviéu, 1985.

Recebido em Abril de 2020
Aprovado em Junho de 2020
Publicado em Julho de 2020

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
ISSN 1981-1969

Volume 14 Número 31 26 de julho de 2020

SOME RIGHTS RESERVED O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de CreativeCommons encontram-se em http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de PolíticasEducacionaisdo Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: http://revistas.ufpr.br/jpe.

Indexação:
BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)
Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)
Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)
Google Scholar
Index Copernicus
Portal de Periódicos (CAPES)
SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)
Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)
DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 14, número 31 – Julho de 2020

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:
Elisângela Scaff (UFPR)
Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:
Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona State University - USA), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luiz Souza Júnior (UFPB - Brasil), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Robert Verhine

(UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), TheresaAdrião (UNICAMP - Brasil), Vera Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:
Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA UFPR
Arte e diagramação: TIAGO TAVARES (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
http://revistas.ufpr.br/jpe