

DIREITO À EDUCAÇÃO E OBRIGATORIEDADE ESCOLAR

JOSÉ SILVERIO BAIA HORTA

Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O artigo estuda a inserção do direito à educação como um dos direitos sociais da cidadania. Discute as formas de garantir esse direito. Analisa a relação entre direito à educação e obrigatoriedade escolar. Acompanha a evolução dos conceitos de obrigatoriedade escolar e direito à educação na história da educação brasileira.

DIREITO À EDUCAÇÃO — OBRIGATORIEDADE ESCOLAR — CIDADANIA — ENSINO FUNDAMENTAL

ABSTRACT

THE RIGHT TO EDUCATION AND COMPULSORY SCHOOLING. The article studies the insertion of the right to education as one of the social rights of citizenship. It discusses forms of guaranteeing this right. It analyzes the relationship between the right to education and compulsory schooling, and accompanies the evolution of the concepts of compulsory schooling and the right to education in the history of Brazilian education.

A primeira versão deste artigo foi escrita por solicitação da Câmara de Educação Básica — CEB — do Conselho Nacional de Educação, tendo sido discutida com os participantes da Comissão da CEB encarregada de elaborar estudos sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ocasião em que foi sumamente enriquecida com as valiosas sugestões e observações recebidas.

Este artigo divide-se em duas partes. Na primeira, discutimos algumas questões relacionadas com o direito à educação como um dos direitos sociais da cidadania. Na segunda, acompanhamos a evolução das concepções de obrigatoriedade escolar e de direito à educação na história da educação brasileira. Ao final, apresentamos algumas considerações a respeito da forma como esta questão se coloca no Brasil, hoje.

EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

Dimensão histórica

A definição dos direitos sociais da cidadania deu-se por um processo complexo, em íntima relação com as transformações globais da sociedade. Segundo Bobbio (1992),

a relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. (p.76)

Assim, a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e a segurança jurídica foram os primeiros direitos reconhecidos, proclamados e protegidos. A educação, por sua vez, apesar de sua grande importância, incorporou-se com grande atraso ao seletivo grupo dos direitos humanos, por meio de um processo lento, ambíguo e contraditório.

No que diz respeito à educação, afirma Bobbio (1992):

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução — crescente, de resto, de sociedade para sociedade — primeiro, elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jusnaturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar. (p.75)

Com efeito, será somente na época moderna, com o tríplice surgimento da burguesia, da filosofia racionalista e individualista e do Estado nacional, que

aparecerá, no século XVIII, a idéia do ensino como um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado. A Prússia de Frederico II é o primeiro país que estabelece a instrução primária obrigatória (1763). Na França, a escola primária “obrigatória, gratuita e laica” será uma realidade somente na Terceira República (1878-1882), mais ou menos na mesma época na qual o ensino elementar adquire caráter obrigatório na Inglaterra e no País de Gales (Lê Thàn Khôi, s.d. p.179-80).

Depois da Segunda Guerra Mundial, assiste-se a uma considerável democratização do ensino e a um aumento da duração da escolaridade obrigatória (atualmente é de oito a dez anos, conforme o país). Finalmente, a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em Paris no dia 10 de dezembro de 1948, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, determina, em seu Artigo 26: “Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos no que se refere à instrução elementar e fundamental. A instrução elementar será obrigatória”. Tal determinação será reafirmada no Princípio 7 da Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959: “A criança tem direito de receber educação, que será gratuita e obrigatória pelo menos nas etapas elementares”.

Educação como direito público subjetivo — garantia do direito

Ainda segundo Bobbio (1992), o problema mais grave, hoje, não é mais o de fundamentar os direitos do homem, e sim o de protegê-los. Uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva.

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. [...] Quando digo que o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas o das garantias, quero dizer que consideramos o problema do fundamento não como inexistente, mas como — em certo sentido — resolvido, ou seja, como um problema com cuja solução já não devemos mais nos preocupar. (p.25-6)

Como proteger um direito social?

Como sabemos, os direitos sociais são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade, pois, à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Um importante passo na direção da garantia do direito à educação se dá quando a mesma é definida como direito público subjetivo, medida defendida no Brasil por juristas desde a década de

30, como veremos, mas que só muito recentemente surgirá no horizonte dos educadores. Tal direito diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte da pessoa, de exigir a defesa ou proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável. Como define Cretella Júnior (1977):

Faculdade específica de exigir, decorrente da relação jurídico-administrativa, o direito subjetivo público é uma *facultas agendi* pública. O direito subjetivo público tanto pode ter como titular o Estado, como o particular, isto é, podem ser ambos sujeitos ativos do direito subjetivo público. Direito subjetivo público do Estado é a faculdade que tem a administração de exigir do administrado o cumprimento de determinadas prestações. Direito subjetivo público do particular é a faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de diversas prestações. [...] Em duas palavras, direito subjetivo público do cidadão é a possibilidade que o administrado, funcionário ou não, tem de exigir, da administração pública, o cumprimento de determinadas prestações, garantidas pela norma jurídica. O Estado ou a administração também é sujeito ativo do direito subjetivo público. [...] Há, então, direito subjetivo público “do administrado” e direito subjetivo público “da administração”. O administrado pode exigir da administração prestações, o mesmo se verificando com a administração, que pode exigir do administrado o cumprimento de prestações. Tanto o direito subjetivo público “do administrado” como o “da administração” recebem proteção jurisdicional, mediante o emprego dos vários *remedia juris*. (p.338-9)

Entre estes instrumentos jurídicos — *remedia juris* — citam-se a ação popular, a ação civil pública, o mandato de segurança coletivo e o mandato de injunção, todos previstos e regulamentados na atual Constituição (ver, a respeito, Ackel Filho, 1988; Barroso, 1993; Flaks, 1992; Muricy, 1988; Temer, 1991).

Entretanto, não basta a garantia do direito na legislação. Em primeiro lugar, porque “a igualdade dos cidadãos perante a lei” choca-se com “a desigualdade da lei perante os cidadãos” (Santos, 1989. p.43). Como afirma Comparato (1989),

só mesmo os últimos românticos da “pureza” jurídica ainda acreditam que o grau de efetividade na garantia dos direitos humanos depende da qualidade de seu enunciado normativo. A realidade insensível, que não pode escapar à análise crítica menos acurada, é que a ampliação das declarações de direitos, mais o reforço e a criação de novas garantias de liberdade individual, não lograrão expandir o efetivo respeito aos direitos humanos além do círculo populacional onde ele já existe, desde há muito, e que é o meio das classes possuidoras e das pessoas de raça branca. A desigualdade econômica e a desarticulação social atingiram tal nível, neste país, que a própria comunicação jurídica se torna impossível entre os dois brasis: o que vive acima e o que vegeta abaixo da linha de pobreza absoluta. (p.50-1)

Em segundo lugar, porque há de se reconhecer a existência de desigualdade na administração da justiça. Segundo Santos (1989):

Estudos revelam que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais

e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Pode mesmo avançar-se como hipótese de lei sociológica que *quanto mais caracterizadamente uma lei protege os interesses populares e emergentes maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada*. Sendo assim, a luta democrática pelo direito deve ser, no nosso país, uma luta pela aplicação do direito vigente, tanto quanto uma luta pela mudança do direito. (p.57, grifos do autor)

Além disso, a proteção dos direitos sociais exige, necessariamente, a presença do Estado:

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado — e, portanto, com o objetivo de limitar o poder —, os direitos sociais exigem, para a sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado. (Bobbio, 1992. p.72)

Tal presença se concretiza na adoção, pelo Estado, de políticas públicas adequadas na área social:

Quando se fala em direito à educação, à moradia ou ao atendimento médico e hospitalar, não se está, bem entendido, aludindo à possibilidade jurídica de exercer pretensões à partilha de bens que o Poder Público já possua em estoque e possa ser compelido a distribuir. A referência só pode ser a *direitos à realização de políticas públicas*. Ora, de direitos dessa natureza somente podem surgir pretensões juridicamente exequíveis quando a organização dos Poderes Públicos já está devidamente aparelhada para levar a efeito, com a necessária constância e coerência, os programas de ação adequados. Ou seja, quando o Estado foi organizado, institucionalmente, para exercer a função pública de planejamento. (Comparato, 1989. p.52-3, grifos do autor)

Segundo Paul Singer (1996) as políticas do Estado, voltadas para o atendimento do direito à educação, podem estar fundadas em duas posições. A primeira, por ele chamada de civil democrática, funde direito à educação com obrigatoriedade escolar, considerada esta como afirmação da educação como dever do Estado. A segunda, denominada produtivista, acentua a perspectiva da oferta e da demanda, deixando assim em segundo plano as dimensões de dever e obrigatoriedade. Afirma ele:

Vamos chamar a primeira posição de civil democrática, porque ela encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. [...] A visão civil democrática da educação decorre do grande movimento pela igualdade dos dois últimos séculos, que culminou na batalha pelo sufrágio universal, da qual resultou a democracia moderna. [...] A visão produtivista não é contrária à universalidade da educação, mas prefere que ela resulte da livre preferência dos indivíduos em vez de coerção legal, amparada em ampla oferta de vagas gratuitas no ensino público. (p.8)

Finalmente, a garantia de direito e o planejamento de políticas públicas na área social em uma perspectiva civil democrática exigem, necessariamente, a participação organizada da sociedade civil, para reivindicar o seu atendimento efetivo.

Assim, o direito à educação só se concretizará quando o seu reconhecimento jurídico for acompanhado da vontade política dos Poderes Públicos no sentido de torná-lo efetivo e da capacidade da sociedade civil se organizar e se mobilizar para exigir o seu atendimento na justiça e nas ruas e praças, se necessário.

Direito à educação e obrigatoriedade escolar

Como salienta Huberman (s.d.), diferentemente dos outros direitos sociais, o direito à educação está estreitamente vinculado à obrigatoriedade escolar:

A educação considerada como um direito humano fundamental difere dos outros serviços que as sociedades tradicionalmente oferecem a seus membros. O direito à educação não se reveste exatamente da mesma dimensão que, por exemplo, o direito à assistência médica gratuita, à alimentação mínima, à habitação decente ou ao socorro em caso de catástrofe natural. Estes são serviços que a sociedade proporciona àqueles que os solicitam. Em geral, os cidadãos podem escolher entre utilizá-los ou prescindir deles e inclusive, adaptá-los, via de regra, a seus interesses individuais. A educação, ao contrário, é via de regra obrigatória, e as crianças não se encontram em condições de negociar as formas segundo as quais a receberão. Paradoxalmente, encontramos-nos assim diante de um direito que é, ao mesmo tempo, uma obrigação. O direito a ser dispensado da educação, se esta fosse a preferência de uma criança ou de seus pais, não existe. (p.58-9)

Assim, a inclusão do direito à educação entre os direitos sociais se apresenta ao mesmo tempo como uma conquista e uma concessão, um direito e uma obrigação:

A extensão da escolaridade à maior parte da população foi, em um primeiro momento, um ato político e uma resposta a considerações sociais mais que às exigências do próprio processo produtivo. Em um segundo momento, a ampliação das lutas populares por educação faz com que a extensão desta às classes populares seja vista como a conquista de um direito. Mas a necessidade de um mínimo de instrução para a incorporação da força de trabalho ao processo produtivo transforma esta extensão em uma necessidade econômica, e a escolarização passa a ser uma imposição. (Horta, 1983. p.214)¹

Desta forma, direito à educação e obrigatoriedade escolar, embora não tenham surgido de forma concomitante no processo histórico, estão historicamente relacionados e devem ser estudados conjuntamente. É o que faremos na segunda parte deste artigo, em que acompanharemos a evolução do conceito de obrigatoriedade escolar na história da educação brasileira. Veremos como, durante muito tempo, no Brasil, ao direito de educar por parte do Estado correspondeu a obrigatoriedade escolar como imposição ao indivíduo. Só muito

1. "O direito à educação desempenha, historicamente, a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais: o atingimento de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito/dever intimamente ligado ao exercício da cidadania política." Regoninni, In Bobbio (org.), 1986. p.417.

recentemente, ao direito à educação, por parte do indivíduo, correspondeu a obrigatoriedade de oferecer educação, por parte do Estado.

O DIREITO À EDUCAÇÃO E A OBRIGATORIEDADE ESCOLAR NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A obrigatoriedade escolar no Império

A Constituição Imperial de 1824 definiu, no Art. 179, § 32, a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos, como uma das formas de garantir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, fundados na liberdade, na segurança individual e na propriedade.

Estabelece-se, assim, uma relação direta entre educação e cidadania, definida esta última como garantia de direitos civis e políticos. Não há referência à educação como um direito, nem se alude ao princípio da obrigatoriedade escolar.

A gratuidade será reafirmada na lei de 15 de outubro de 1827, que determina também a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos. E, em 1834, o Ato Adicional transfere para as províncias a competência de legislar sobre instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promovê-la.

Assim, será na legislação provincial ou na legislação educacional destinada a vigorar no Município Neutro que se encontrará a reafirmação da gratuidade escolar, à qual virá se acrescentar a definição da obrigatoriedade escolar, entendida como obrigação de frequência à escola primária, com previsão de penalidades e multas a serem aplicadas aos pais ou responsáveis que não matriculassem nela os seus filhos, dentro da faixa etária prevista, em geral dos sete aos doze ou quatorze anos de idade.

Na Província de Minas Gerais, por exemplo, a lei n.13, de 28 de março de 1835, determinava multas para os responsáveis pelos menores que não frequentassem as escolas ou não recebessem instrução. Para a verificação da obrigação dos pais de facilitarem a instrução dos filhos, ficava o Juiz de Paz encarregado de fornecer uma lista dos meninos da localidade, cujas idades fossem de oito a quatorze anos. A mesma lei, entretanto, restringia às pessoas livres a frequência às escolas públicas. Em Minas Gerais, como em outras Províncias, não podiam ser matriculados nas escolas primárias alunos maiores de quatorze anos nem menores de cinco; entretanto, os que completassem quatorze anos já como alunos, poderiam prosseguir o curso (Mourão, 1959).

No Município Neutro, o Regulamento de 17 de fevereiro de 1854 estabelecia a instrução obrigatória para todas as crianças acima de sete anos, e prescrevia penalidades, cuja aplicação estava incluída nas atribuições do inspetor geral.

O ensino obrigatório estava, assim, depois de 1854, inscrito na reorganização do ensino; mas as prescrições sobre o assunto permaneceram letra morta. Mais tarde, o Conselheiro João Alfredo reconhecerá que a instrução obrigatória, ainda que desejável em princípio, encontrava, na realidade, dificuldades de ordem moral e de ordem material. Segundo João Alfredo,

Esta idéia, cuja necessidade e justiça não precisam ser demonstradas e que é posta em prática nos países mais avançados em matéria de instrução popular, está implantada entre nós; mas, jamais se pôs em execução este artigo da lei, porque isto é impraticável nas atuais circunstâncias. (Apud Almeida, 1989. p.132)

De acordo com ele, o ensino obrigatório era o melhor meio de estender a todos o benefício da instrução. Esta idéia foi combatida por diversos deputados e defendida por João Alfredo nestes termos:

A idéia do ensino obrigatório foi largamente debatida na Europa, sustentada por homens do mais avançado espírito, que não hesitaram em tirar das classes populares a liberdade de persistir na ignorância. O Estado tem o direito de obrigar os pais, os tutores, todos os que, enfim, estão encarregados de qualquer indivíduo em idade de freqüentar a escola, de fazê-lo aprender a ler e a escrever. Este direito decorre da proteção devida pelo poder público àquele que tem necessidade de intervenção da sociedade, para gozar das garantias que lhe são conferidas pela lei. [...] Objeta-se que o ensino obrigatório não pode ser adotado nos países livres porque é uma ameaça à liberdade, porque institui a tutela do governo sobre os pais; uma semelhante obrigação só pode existir nos países que obedecem servilmente ao governo. Não quero discutir os fundamentos do direito em virtude do qual o Estado torna o ensino obrigatório. Mas sei que longe de encarar como uma ofensa, vê-se como um meio eficaz preparar os cidadãos para todos os atos a que são chamados nos estados livres. [...] Eu creio, pois, procurando realizar o ensino obrigatório, que apenas ponho em execução uma lei que é nossa e tomo o exemplo de países livres, mais avançados e civilizados. (Idem, p.133-4)

Em maio de 1874, João Alfredo, então ministro, defende novamente, diante da Câmara, a instrução elementar obrigatória para todos os indivíduos de sete a quatorze anos, e também para todos os de quatorze a dezoito anos que não adquiriram a dita instrução e que moram nas proximidades de um curso diurno ou noturno para adultos.

Cinco anos depois, o decreto de 19 de abril de 1879, que reforma o ensino primário e secundário do Município do Rio de Janeiro e o ensino superior no Império declarava, pelo seu art. 1º, estas diversas categorias de ensino inteiramente livres, salvo a inspeção da autoridade sobre moralidade e higiene. O decreto tornava a instrução obrigatória para as crianças de ambos os sexos, abaixo de quatorze anos. Entretanto, a medida atingia apenas os meninos situados em um raio de quilômetro e meio em torno de uma escola pública

e as meninas dentro do raio de um quilômetro. Multas de 20 a 100 mil réis ficavam estabelecidas contra os pais que não enviassem seus filhos às escolas. Sob a inspeção do Conselho Diretor da Instrução Pública, dever-se-iam fornecer roupas às crianças pobres.

A obrigatoriedade escolar foi objeto de intensos debates no final do Império. Em palestra apresentada no ciclo de Conferências Populares da Glória², em janeiro de 1874, o Conselheiro Luiz Corrêa de Azevedo, depois de apresentar as escolas como um “generoso presente” que o município dá ao povo, afirma:

O homem pertence à nação; concede-lhe ela direitos, mas também reclama dele o cumprimento de deveres. Da mesma forma que a faculdade outorga um diploma, que exige habilitações científicas, que são obrigatórias, assim também a pátria, concedendo o título de cidadão a todos os seus filhos, vai nesse título a obrigação de autorizá-la por meio de estudos e sacrifícios. O alfabeto deve ser estudado — a cartilha deve ser compreendida — o livro de doutrina deve ser decorado. Este deve ser — é a obrigação filosófica de todos. Este deve ser não é um atentado à liberdade individual, mas a imposição da lei da cultura e do aperfeiçoamento; é este o meio de ser-se livre, por isso que se aprende a sê-lo de uma maneira esclarecida. (Azevedo, 1876. p.103)

Já o Conselheiro Affonso Celso de Assis Figueiredo, mesmo considerando que a gratuidade do ensino assegurada pela Constituição era uma “liberalidade”, via na implantação do ensino obrigatório um problema de difícil solução, já que a escola não estava ao alcance de todos:

Pois que de todos se exige que mandem seus filhos, pupilos ou dependentes à escola, é mister que hajam escolas ao alcance de todos, e daí para o Estado o dever de criar, a expensas suas, e onde os não houver, estabelecimentos em que a instrução se distribua gratuitamente, porque nem todos podem pagar mestres, e nem há impor despesas a quem não pode fazê-las. (Figueiredo, 1876. p.108)

Mas, segundo ele, a obrigatoriedade não podia ir contra a liberdade no ensino:

Chamo liberdade no ensino o direito que têm os pais de escolherem para seus filhos o estabelecimento ou o professor que lhes merecer confiança, ou mesmo de instruí-los em sua própria casa, se o julgarem conveniente. Esse direito ninguém o contestara. O que a sociedade pode exigir é tão somente que a criança se instrua, mas o lugar, o modo dessa instrução pertencem ao livre-arbítrio dos pais. Privá-los dele seria uma tirania, um absurdo. (p.113)

O tema da obrigatoriedade será também amplamente discutido por Rui Barbosa (1947) em seu célebre Parecer de 1883. Segundo ele, havia uma estreita relação entre obrigatoriedade e gratuidade:

2. As Conferências Populares eram pronunciadas nas salas da Escola da Glória, no Rio de Janeiro. Entre 1873 e 1889, segundo informa Pires de Almeida, foram realizadas 575 conferências, sobre os mais diversos assuntos. Algumas foram publicadas em fascículos, durante o ano de 1876.

Para que a gratuidade do ensino elementar, impugnada ainda hoje, noutros países, entre alguns espíritos de primeira ordem na ciência e na vocação liberal, mas definitivamente resolvida entre nós pelo artigo 179, § 32, da carta de 1824, corresponda aos seus fins, e respeite na sua plenitude os direitos que a determinam, cumpre associá-la inseparavelmente ao princípio da instrução obrigatória. Assim como a obrigação escolar pressupõe, em boa doutrina, que aliás a prática nem sempre tem observado, a gratuidade da escola, assim a escola gratuita sem a frequência imperativa representa uma instituição mutilada. (tomo I, p.181)

O princípio da obrigatoriedade tinha sua fundamentação no direito individual e no direito coletivo:

Esse compromisso, com que a constituição grava o orçamento público, exprime dois direitos, que têm a sua sanção na comunidade organizada politicamente: o direito, irrecusável a toda criatura humana, de que a sociedade lhe subministre, no primeiro período da evolução individual, os princípios elementares de moralidade e intelectualidade, sem os quais não há homem responsável, sem os quais é cativo a lei, absurdo a imputabilidade e a repressão injusta; e, a par desse direito do indivíduo para com a coletividade social, o direito correlativo, incontestável a esta, de negar à ignorância do indivíduo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem comum cérebros atrofiados pela ausência dessa educação rudimentar, à míngua da qual o ente humano se desnatura, e inabilita para a convivência racional. Pois bem: estes direitos sumos, cuja satisfação tem em mira a gratuidade do ensino, serão iludidos sempre, enquanto a instrução primária não deixar de ser facultativa. (p.183)

Além disto, a obrigatoriedade era condição *sine qua non* para a concretização da instrução popular: “Não há possibilidade de instrução popular sem a sanção da coercitividade legal”. (p.184)

Depois de percorrer a legislação de diversos países e constatar que a faixa etária abrangida pela obrigatoriedade escolar ia de um mínimo de cinco até um máximo de dezoito anos de idade, Rui Barbosa apresenta o seu projeto de instrução obrigatória, em dois parágrafos:

Art. 1º, § 4º — É obrigatória a frequência das escolas públicas do ensino primário, no Município Neutro, para as crianças de ambos os sexos, dos 7 aos 13 anos de idade. Essa obrigação estende-se até aos 15 anos, em relação aos indivíduos que aos 13 não estiverem habilitados nas matérias da instrução escolar correspondente a essa idade.

§ 5º — Eximem desta obrigação: [...] d) A instrução recebida em casa ou em estabelecimentos de educação particulares. (tomo IV, p.73)

A obrigatoriedade escolar na Primeira República

A defesa da obrigatoriedade escolar, presente entre os intelectuais do final do Império não foi suficiente para consagrá-la como princípio federativo no início da República.

Assim, a Reforma Benjamin Constant, decretada em novembro de 1890, antes mesmo da primeira Constituição Republicana, definia em seu Art. 2º: “A instrução primária, livre, gratuita e leiga, será dada no Distrito Federal em

escolas públicas de duas categorias: 1ª) escolas primárias de 1º grau; 2ª) escolas primárias de 2º grau”.

Segundo Cury (1991), na Reforma Benjamin Constant,

estava consagrada a laicidade junto com a gratuidade, mas a escola não possuía caráter obrigatório. Assim, se no art. 1º o “livre” é livre à iniciativa privada e livre de uma ideologia oficial, no art. 2º o “livre” significa também ausência de coação da parte do Estado face aos pais no sentido de obrigar os filhos à presença na escola. (p.134)

Da mesma forma, a gratuidade e a obrigatoriedade ficaram ausentes da Constituição de 1891. Ainda segundo Cury:

Pode-se, neste momento, interrogar o porquê da não-aprovação da gratuidade e de obrigatoriedade. A primeira e mais expressa razão se encontra na idéia federativa. Postas as atribuições gerais de cada nível administrativo, ficaria a cargo das Assembleias Constituintes Estaduais a especificação mais detalhada destas competências. (p.371) [...] O Congresso, através das bancadas estaduais, tinha preocupação com os encargos já previstos e não queria auto-impor-se constitucionalmente mais um... A gratuidade e a obrigatoriedade seriam aceitas nos limites da organização federativa que abria espaços para as Constituintes estaduais legislarem sobre o assunto. Tratava-se, aqui, de buscar na descentralização os caminhos da cidadania republicana. Aos estados federados competia, no âmbito de suas prerrogativas tributárias, mais do que “animar” as primeiras letras, efetivá-las. (p.383)

Os estados, entretanto, não poderiam arcar sozinhos com o ônus pesado de uma expansão quantitativa de escolas. Por esta razão, o ensino primário é assumido nas Constituições Estaduais do início da República como tarefa pública não obrigatória, exceto em São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais.

Em Minas Gerais, as diferentes reformas educacionais, até 1920, definiam o ensino primário como gratuito e obrigatório, na faixa etária dos sete aos treze ou quatorze anos, estabelecendo severos dispositivos para garantir o cumprimento desta obrigatoriedade pelos pais. Assim, o artigo 33 da Reforma Artur Bernardes (1920) prescrevia a obrigatoriedade dos pais, tutores ou outros responsáveis por menores entre sete e quatorze anos, de fazê-los freqüentar escola, desde que residissem a menos de três quilômetros desta. Haveria a multa de 10 mil réis aos infratores e, na falta, prisão por três dias. Além disso, a Reforma Artur Bernardes traz uma novidade. Nos lugares em que houvesse escolas noturnas, os analfabetos maiores de quatorze anos e menores de dezoito anos deveriam freqüentá-las “até aprenderem perfeitamente a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, a regra de três e o sistema métrico”³. Havia ainda obrigações, no sentido da alfabetização, para empregadores e funcionários públicos. Estes últimos, se infratores, tinham penalidades severas previstas (Mourão, 1962).

3. Na Reforma Francisco Campos (1927) esta obrigatoriedade estender-se-á até 21 anos.

A obrigatoriedade escolar está presente também nas diferentes reformas estaduais da década de 20 (ver Nagle, 1974). Não há, contudo, nenhum dispositivo que garanta a oferta da instrução primária para todos, pelo Estado.

Parecia que o caminho estava preparado para a introdução do princípio da obrigatoriedade do ensino na Constituição. Como nos mostra Cury (1996), durante a Revisão Constitucional de 1926, não faltaram iniciativas neste sentido. Assim, a Emenda n.12 do plenário, aceita e justificada pela Parecer da Comissão dos 21, acrescentava ao art.72 o seguinte parágrafo: “será obrigatório o ensino primário, competindo, quer à União, quer aos estados a decretação de medidas compulsórias”.

Tudo indica(va) que esse era, talvez, o único ponto que passaria pelo crivo dos opositoristas liberais. E por que nada passou?

De um lado, razões de conjuntura política. O Governo tinha pressa em aprovar o princípio de intervenção da União nos estados, sobretudo o que lhe seria facultado pelo art. 6º. A obstrução oposicionista faz a situação optar pelo essencial (redefinição do art. 6º) e — para apressar a votação — deixar de lado o que fosse corolário do essencial. E aí entram as emendas educacionais. De outro lado, “não se supera o impossível por decreto” e, como dizia Vargas, já temos em excesso leis que não são cumpridas. (Cury, 1996. p.103)

Desta forma, a obrigatoriedade escolar, tanto no que se refere à obrigatoriedade dos pais, já inscrita na legislação estadual, quanto no que se refere à obrigatoriedade do Poder Público, ainda presente de forma muito débil nos debates, não encontrou lugar na legislação federal, antes de 1930.

Obrigatoriedade escolar e direito à educação na Constituição de 1934

O direito à educação, com o corolário da gratuidade e da obrigatoriedade tomará forma legal com a Constituição de 1934.

O *Manifesto dos Pioneiros* proclamará, em 1932:

A laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação são outros tantos princípios em que assenta a escola unificada e que decorrem tanto da subordinação à finalidade biológica da educação de todos os fins particulares e parciais (de classes, grupos ou crenças), como do reconhecimento do direito biológico que cada ser humano tem à educação. [...] A gratuidade extensiva a todas as instituições oficiais de educação é um princípio igualitário que torna a educação, em qualquer dos seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. Aliás, o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito. A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou o papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos, é mais necessária ainda “na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo de exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem”, cuja educação é frequentemente impedida

ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas. (p.48-9)

Tais princípios estarão presentes em todas as propostas apresentadas pela Associação Brasileira de Educação — ABE — para a Constituição de 1934.

A proposta apresentada na 5ª Conferência Nacional de Educação, em 1932, defendia a obrigatoriedade da educação primária, e a extensão progressiva desta obrigatoriedade até os dezoito anos, no processo educativo ulterior. Ainda em 1932, a ABE proclamava as suas aspirações com relação a Constituição. Entre elas, a obrigatoriedade da educação primária e secundária.

Já o substitutivo da Comissão Constitucional, apresentado em 1933, propunha, no art. 164: “O ensino primário é obrigatório, nos limites das possibilidades locais, inclusive para os adultos e gratuito, assim como o material escolar, para os pobres, nos estabelecimentos oficiais. A obrigação escolar se ampliará, sempre que possível, ao ensino profissional, e até os 18 anos de idade”.

Também para o grupo católico era importante a defesa destes princípios, como se pode ler em Everardo Backheuser, em texto escrito em 1934:

Nas democracias o Estado e o cidadão têm deveres recíprocos, como já assinalamos anteriormente. Ao Estado cabe dar instrução a todos os seus membros, sem distingui-los uns dos outros, sem favorecer mais a este do que àquele, sem separar nobres de plebeus, ricos de pobres, inteligentes de estúpidos. Ao cidadão, por seu lado, compete compulsoriamente receber instrução, porque não a recebendo, transformar-se-á em parasita social, nocivo à comunidade. [...] Dessa reciprocidade de deveres é forçoso concluir que a escola nova há de postular: 1) que a instrução seja obrigatória para que ninguém se arrogue a prerrogativa de ficar sem as luzes do saber, e portanto em situação de não prestar serviços eficientes à Pátria; e 2) que ao Estado cumpre dá-la gratuita a todo cidadão que a solicitar para si ou para seus filhos. (p.75)

Na mesma época, o jurista Pontes de Miranda publicará um estudo sobre o direito à educação, dentro da Coleção dos 5 Direitos do Homem (Miranda, 1933). Afirmando que o atendimento de tal direito não pode ficar dependendo do “movimento espontâneo do Estado para educar a população” e que a matrícula na escola pública não pode ser apenas um “ato administrativo, falível, do Estado”, Pontes de Miranda defenderá, pela primeira vez, o princípio da educação como “direito público subjetivo no Estado de fins precisos”. Tal princípio implica, segundo ele, garantia de ação gratuita contra o Estado, no caso de não atendimento do direito à educação, e exige, para sua concretização, o planejamento educacional:

Para obrigar os governos a assegurar a difusão do ensino, têm-se já sugerido: a) a destinação de verbas especiais, em texto constitucional; b) a destinação de percentagens das rendas arrecadadas [...]; c) o direito público subjetivo, no Estado *sem fins precisos*; d) o direito público subjetivo no Estado *de fins precisos*, como pretendemos. Do *direito à educação* somente podemos falar nos dois últimos casos; nos outros, é falível o princípio. Nada mais fácil que desviar verbas, que a algum fim se destinam. O ensino passará a ser mais caro e o número de escolas pode não ser suficiente. [...] Outro é o

funcionamento do direito público subjetivo no Estado de *fins precisos*: há a ação gratuita contra o Estado (direito público subjetivo) e a segurança advinda da economia de plano. (p.8-9) [...] A solução que é urgente para o Brasil põe-se entre as duas tendências: o *direito à educação* direito público subjetivo e fim preciso do Estado; a ação do indivíduo *contra* o Estado e o *plano de educação* como essencial à existência do Estado, em cujo fim único está incluída a função técnica de educar. (p.23, grifos do autor)

Tais propostas serão, em parte, assumidas por Prado Kelly na Assembléia Nacional Constituinte de 1933-34. Depois de citar longamente Pontes de Miranda, Prado Kelly defende que a educação seja declarada *direito público subjetivo*. Entretanto, em lugar de gerar a *ação do indivíduo contra o Estado* no caso de não cumprimento, tal princípio reduz-se, em Prado Kelly, a uma simples *advertência* aos governantes. Em resposta a um aparte de Alde Sampaio, que denunciava a inocuidade do dispositivo em que se declarava o ensino obrigatório, Prado Kelly, referindo-se ao reconhecimento do direito individual à educação ministrada pelo Estado, afirmar-se-á:

Ainda, portanto, que essa regra fosse platônica, mero princípio doutrinário, norma exclusivamente teórica, sentir-me-ia feliz em vê-la na Constituição, porque, se não representasse a obrigatoriedade de seu cumprimento, viria a constituir, sempre, a advertência necessária aos governantes, aos homens de Estado, para cuidarem do problema que afeta a nacionalidade na própria estrutura. (Brasil, 1935. v. VIII, p.305)

Já a Federação do Trabalho do Distrito Federal não se contenta com uma simples *advertência* às autoridades em caso de não atendimento do direito à educação, defendendo, em sugestão apresentada pelo constituinte João Vitaca, a previsão, na Carta Constitucional, da responsabilização criminal das autoridades que dificultassem a aplicação do princípio do direito de educação e instrução primária para todos, a partir dos sete anos. (Brasil, 1935. v.XIX, p.309)

O texto definitivo da Constituição de 1934 consagrará o princípio do direito à educação, que “deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (art. 149) e o princípio de obrigatoriedade, incluindo entre as normas a serem obedecidas na elaboração do plano nacional de educação, o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos, e a tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário. Não há, porém, a incorporação do direito à educação como direito público subjetivo, como havia sido defendido por Prado Kelly, nem a previsão de responsabilização criminal das autoridades responsáveis pelo não atendimento, como havia proposto a Federação do Trabalho do Distrito Federal.

Analisando a questão da obrigatoriedade escolar na Constituição de 1934, afirma Rocha (1996):

Outro aspecto que também fragiliza a definição do direito público à educação é a questão da obrigatoriedade escolar. A concepção original dos renovadores é formulada pela 5ª Conferência: “A educação primária será obrigatória, estendendo-se a obrigatoriedade progressivamente até aos dezoito anos, no processo educativo ulterior”. Há uma ambigüidade

nesta formulação, pois a obrigatoriedade poderá recair tanto ao Estado, a quem compete fornecer os meios, como ao cidadão, a quem compete reclamar os meios. Frente à contradição de estabelecer um mesmo dever de obrigatoriedade a quem tem funções precisamente opostas (fornecer/reclamar), a posição dos renovadores titubeia em ser incisiva no que se refere ao dever estatal. No texto definitivo ficará patente a conciliação de políticas opostas. A Constituição consagrará, no que se refere ao princípio do direito à educação, que ela “[...] deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (art. 149); e no princípio de obrigatoriedade afirmar-se-á que se trata de “frequência obrigatória”, portanto restrita ao público matriculado (art. 150, letra a). Apesar dos renovadores conseguirem finalmente aprovar na Constituição o direito à educação, ele sai suficientemente mutilado para que nada obrigue o Estado a um investimento maciço em educação pública. (p.126)

Obrigatoriedade escolar na Constituição de 1946

Como nos mostra Oliveira (1996) nos debates Constituintes de 1946, ninguém se coloca formalmente contra a definição da obrigatoriedade e gratuidade de quatro anos de instrução para todos os cidadãos. Além disso, aparecem propostas no sentido da afirmação clara do **dever do Estado** com relação à educação e da explicitação do conceito de **obrigatoriedade escolar**.

Na sessão de 13 de junho de 1946, o Constituinte José Augusto apresenta sugestões recebidas dos educadores Otávio Martins e Sud Menucci. O primeiro defende a inclusão, na nova Carta, do “princípio fundamental de que cabe aos Poderes Públicos o dever de proporcionar educação em bases democráticas”. Já Sud Menucci posiciona-se contra a fórmula que preconiza a educação “como dever do Estado”, pois entende que é dever de toda a sociedade (Brasil, 1946. v.VII, p. 387-94)

A questão da educação como **dever do Estado** reaparece nos debates em julho de 1946. Em aparte a Rui Santos, Hermes Lima afirma:

Creio que a questão n^o é só de direito. Todos têm direito à educação; mas, o que precisamos assentar no Brasil, é que todos, desde a União até o indivíduo, têm o dever de cooperar para solução dos problemas educacionais, porque são os fundamentais do país. É questão mais de dever do que de direito.

Respondendo, Rui Santos diz:

Tem Vossa Excia. inteira razão, ao refletirmos sobre a gratuidade e obrigatoriedade do ensino em face da dolorosa situação em que nos encontramos. Mas, ao folhearmos o projeto constitucional, veremos que lá está que “a educação é um direito de todos”, mas verificamos que ele não prossegue declarando, por exemplo, que constitui dever do Estado ministrar esta educação. (Brasil, 1946. v.XVIII, p.75-9)

A questão da obrigatoriedade escolar é discutida quando da votação da emenda apresentada por Gustavo Capanema. Na sessão de 31/8/46, ao se debater a respeito da obrigatoriedade do ensino técnico profissional e agrícola, quando Pereira de Souza pergunta se esta obrigatoriedade significa que “todos os

Estados e a União devem ter obrigatoriamente seu sistema educativo [...] ou se é obrigatório que todo brasileiro freqüente escola”, Capanema esclarece que, na legislação “quando se diz obrigatoriedade, tem de entender-se que ela é para o aluno” (Brasil, 1946. v.XXIII, p.384). Assim, para Capanema, o conceito de obrigatoriedade escolar, tal como se apresentava na legislação, não implicava dever do Estado perante o indivíduo, mas somente dever do indivíduo perante o Estado. E será essa concepção restrita de obrigatoriedade escolar que se fará presente na Carta Constitucional de 1946.

A versão final reafirmará o direito de todos à educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos. Não explicitará, porém, a educação como dever do Estado, nem assumirá o conceito amplo de obrigatoriedade.

Esses princípios estão também presentes na Lei Orgânica do Ensino Primário, decretada em Janeiro de 1946:

Art. 41 — O ensino primário elementar [quatro anos] é obrigatório para todas as crianças nas idades de sete a doze anos, tanto no que refere à matrícula como no que diz respeito à freqüência regular às aulas e exercícios escolares.

Art. 43 — Os pais ou responsáveis pelos menores de sete a doze anos que infringirem os preceitos da obrigatoriedade escolar estarão sujeitos às penas constantes do art. 246, do Decreto-lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)⁴.

Também as Constituições Estaduais, promulgadas em 1947, incorporam o princípio da obrigatoriedade escolar, sendo que, em algumas delas, estende-o também aos adultos, “de forma a assegurar uma política de alfabetização obrigatória”.

Obrigatoriedade escolar na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961

Os princípios que orientaram a Comissão que elaborou o Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1947, foram apresentados no Relatório Geral da Comissão. Com relação ao direito à educação, ao dever de educar e à obrigatoriedade, o Relatório afirma:

O direito à educação não passará de frase vã, se a lei não designar expressamente os responsáveis pela sua efetivação. Cabe aos pais, ou a quem os substitua, a obrigação de proporcionar às crianças “por todos os meios a seu alcance, a educação para que estejam aptas”. Seria ocioso lembra-los disto através da lei, se os fatos não mostrassem a cada

4. Decreto-lei nº 2848, art. 246 — Deixar, sem justa causa, de prover a instrução primária de filho em idade escolar: Pena — detenção de quinze dias a um mês, ou multa de duzentos a quinhentos mil réis.

instante a necessidade da advertência. O próprio Código Penal já se ocupa da matéria (art. 246), aliás sem grande proveito até agora. A este dever primordial da família — nem sempre cumprido — corresponde o do poder público (federal, estadual e municipal) — menos cumprido ainda — de fornecer “escolas de todos os graus”, quantas bastem para que nenhuma criança fique prejudicada. (Almeida Júnior, 1949. p.57-8)

Com base nestes princípios, a Comissão elaborou a Anteprojeto de 1947. O direito à educação e a obrigatoriedade escolar ficam nele assim definidos:

Art. 1º — A educação é direito de todos, e será dada no lar e na escola.

Parágrafo único — O direito à educação será assegurado:

I — pela obrigação, imposta aos pais ou responsáveis, de proporcioná-la, por todos os meios ao seu alcance, às crianças e jovens sob sua responsabilidade.

II — pela instituição de escolas de todos os graus, por parte do poder público ou iniciativa particular.

Art. 16 — O ensino primário, obrigatório para as crianças de sete a doze anos de idade, e passível de ser também obrigatoriamente estendido aos menores de treze a quatorze anos, somente será ministrado em língua nacional.

Art. 19 — Para os maiores de quatorze anos, que careçam de ensino primário, haverá cursos supletivos, podendo a lei tornar obrigatória a sua frequência até o limite de idade que estabelecer.

A Lei de Diretrizes e Bases, promulgada em 1961, depois de demorada tramitação (já exaustivamente estudada), incorporará os princípios do direito à educação, da obrigatoriedade escolar e da extensão da escolaridade obrigatória nos seguintes termos:

Art. 2º — A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Art. 3º — O direito à educação é assegurado: pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

Art. 27 — O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos, e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento.

Art. 30 — Não poderá exercer função pública, nem ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, o pai de família ou responsável por criança em idade escolar sem fazer prova de matrícula desta, em estabelecimento de ensino, ou de que lhe está sendo ministrada educação no lar.

Parágrafo único — Constituem casos de isenção, além de outros previstos em lei: a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; b) insuficiência de escolas; c) matrícula encerrada; d) doença ou anomalia grave da criança.

O período pós-1964

A partir de 1961, e mais especialmente depois de 1964, o debate educacional no Brasil travou-se em duas cidades: a legislação e o planejamento da educação. A primeira, campo predileto de atuação dos educadores, presentes especialmente no Conselho Federal de Educação; o segundo, espaço hegemônico

nicamente ocupado pelos economistas, especialmente os tecnocratas do Ministério do Planejamento (Horta, 1982 e 1997). Para os educadores, a solução para o atendimento do direito à educação dependia, fundamentalmente, do cumprimento da lei; para os tecnocratas, ela só seria alcançada por meio do planejamento.

Quanto à obrigatoriedade do ensino primário, ela é defendida pelos dois lados, embora justificada por razões diferentes. Para o Conselho Federal de Educação ela baseia-se no direito à educação; os planos educacionais, sem negar explicitamente este direito, justificam a universalização do ensino primário por razões de ordem econômica. Para os educadores, o ensino primário é condição essencial para tornar-se um bom cidadão, exercer direitos políticos e poder econômico e viver decente e dignamente; para os tecnocratas, o ensino primário é um requisito indispensável para o acesso ao parque produtivo e o integrante fundamental da mão-de-obra qualificada. Como afirma o Plano Decenal:

O rápido processo de industrialização e urbanização que atravessou o país, nos últimos decênios, mais que tudo multiplicou as solicitações educacionais, tornando o ensino básico um requisito indispensável para o acesso ao parque produtivo. [...] Daí poder-se hoje considerar que a educação básica, ministrada ao nível da escola primária, constitui também o integrante fundamental da formação da mão-de-obra qualificada. A estreita correlação existente entre educação básica e formação técnica vem enfatizar e dar novo sentido ao ensino básico, ainda que se adote uma perspectiva educacional voltada para o campo dos recursos humanos, com sentido nitidamente econômico.⁵ (Brasil, 1967. p.86)

Entretanto, enquanto os Planos de Educação continuavam a defender a expansão da educação básica na perspectiva da formação de mão-de-obra, outra questão aparecia no horizonte, especialmente como resultados de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil: a questão da extensão da escolaridade obrigatória.

Anísio Teixeira, já na década de 50, havia defendido a necessidade do ensino obrigatório se estender para pelo menos seis anos:

Nos países economicamente desenvolvidos, até a educação média, imediatamente posterior à primária, está se fazendo também comum e básica. E a tanto também nós tendemos e devemos aspirar. Por enquanto, porém, apenas podemos pensar na educação primária como obrigatória, já estendida, contudo, aos seis anos, o mínimo para uma civilização que começa a industrializar-se. (Teixeira, 1994. p.104-5)

Quanto ao Conselho Federal de Educação, este, desde o primeiro momento, ao insistir sobre a extensão da escolaridade primária, deixou clara a sua posição de que o ensino gratuito e universal não podia limitar-se a quatro anos. Essa posição firmou-se em 1963, mediante a Indicação apresentada pela

5. O *Programa Estratégico de Desenvolvimento* repete esta afirmação, excluindo, porém, a expressão final: "com sentido nitidamente econômico".