

AVALIAÇÃO DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: PRINCIPIANDO PELAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de – UFGD – dircenei@terra.com.br

BRITO, Vilma Miranda de – UEMS – vilmiranda@bol.com.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

1. Introdução

O estudo tem o objetivo de evidenciar contribuições normativas estaduais para a efetivação do direito à educação básica e derivar indicadores e indagações para a avaliação de tal realização. Para tanto, aborda-se a relação entre a ação normativa constitucional subnacional e a efetivação do direito à educação, considerando-se essa relação subsidiária de um processo avaliativo cujo objeto é a própria intervenção estatal. Utiliza-se como ferramenta metodológica a análise-confrontação de conteúdos das normas constitucionais sul-mato-grossenses, promulgadas no período 1989–2005, com normas constitucionais federais vigentes.

Baseia-se esse enfoque no entendimento de que: (a) a ação normativa nacional e subnacional, no Brasil, tem sido importante meio de expressão e instrumentação de políticas públicas para a educação escolar; (b) tal ação normativa constitui-se um domínio, modo, estágio e momento da atuação estatal no processo de efetivação do direito à educação; (c) o conteúdo e a abrangência das normas estaduais expressam, em parte, as relações federativas praticadas; (d) tais normas oferecem sinalizações de interesse para a avaliação da atuação estadual na efetivação do direito à educação.

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1999a) e Emendas Constitucionais posteriores (1996, 1998 e 2006) desenhou-se um modelo de relações federativas baseado num regime normativo e político formalmente plural e descentralizado, compondo-se a ordem jurídica por leis nacionais, federais, estaduais e municipais. As disposições constitucionais estabeleceram competências normativas exclusivas e privativas da União, competências comuns aos entes federativos e competências concorrentes, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 da Carta Constitucional Federal (BRASIL, 1999a).

Conforme dispõe o art. 25 dessa Carta, os estados federados organizam-se e regem-se pelas Constituições (Federal e Estadual) e leis que adotarem. Condicionados à observância dos princípios da Constituição de 1988, aos estados são reservadas

competências que não lhes estejam nela vedadas. Os Municípios (conforme o art. 29) regem-se por lei orgânica, tendo, entre outras fixadas pelo art. 30, I e II, as competências de “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. As constituições estaduais e leis orgânicas municipais não podem contrariar a Constituição Federal sob o risco de se tornarem inconstitucionais e, portanto, sem validade legal. Isso garante a manutenção do pacto federativo brasileiro na esfera da ação normativa estatal.

Convém lembrar que a importância da obra normativa estatal (de alcance nacional ou subnacional) está na sua função de ordenação de relações sociais pelos poderes do Estado, quer pela sua força coativa, disciplinar, indutora, quer pela sua repercussão pedagógica, para além do estabelecido na letra da lei.

Ainda que as normas produzidas pelo Estado expressem a consolidação político-institucional da orientação ideológica dominante, elas operam como fonte de inspiração, ordenação, controle e formalização de novas práticas ao serem apropriadas pelos cidadãos (FARIA FILHO, 1998). Logo, o estudo da ação normativa estatal não dispensa estudos orientados para a ação dos destinatários das normas (LIMA, 2002). Porém, este trabalho analisa somente a ação da instância reguladora que se manifesta no conteúdo de normas constitucionais.

Na produção educacional recente, são freqüentes as pesquisas relativas à ação normativa estatal traduzida na legislação vigente. Machado e Oliveira (2000) constataram que tais pesquisas se concentram nos condicionantes político-sociais da elaboração das normas, na interpretação e verificação do impacto das leis e, minimamente, na jurisprudência.

Diversos estudos da inclusão do direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro foram realizados nos últimos anos, mencionando-se, entre outros, os de Horta (1998), Cury (2000), Vieira (2001) e Oliveira (2001). No geral, esses estudos mostram a contribuição das normas para que o direito à educação deixasse de ser mero enunciado e passasse ao âmbito da efetivação administrativa e judiciária.

A produção sul-mato-grossense, originária da pós-graduação em educação, tem contemplado o tema direito à educação de forma indireta em trabalhos que, em geral, analisam programas e projetos concebidos e implementados como instrumentos de determinadas políticas públicas de educação.

Um trabalho que examina o tema no contexto sul-mato-grossense é o de Rosa (2005). Focando o período 1991-2002 e a faixa etária zero a seis anos (educação

infantil), a autora ressalta impasses — decorrentes da municipalização do ensino fundamental e da integração das instituições de educação infantil ao respectivo sistema de ensino — que repercutiram nas políticas para a educação infantil e na efetivação do direito dessa população a uma educação de qualidade. Segundo Rosa, o registro de violação desse direito nos Conselhos Tutelares e Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) se deve, fundamentalmente, à inexistência de política de expansão do atendimento.

Considerando que as normas subnacionais materializam uma dimensão da ação estatal na educação e evidenciam como o direito à educação é tratado pelos Poderes Legislativo e Executivo estaduais, este trabalho procura apreender a configuração da promoção, proteção e reposição do direito à educação básica escolar no estado de Mato Grosso do Sul, constatando como aí se dá a circunscrição do acesso, da permanência e da qualidade do ensino.

Cabe lembrar que os textos constitucionais consistem em registros de um sistema de normas jurídicas. Esse sistema, além de instituir o Estado, organiza o exercício do poder político, estabelece os direitos fundamentais (individuais, coletivos, difusos; civis, políticos e sociais) e estabelece os fins públicos a serem construídos, conquistados e atingidos. Destaca-se, assim, o seu caráter de “ato jurídico”, de manifestação da “vontade” e a sua “aptidão” para inovar na ordem jurídica. Isso singulariza as normas constitucionais (BARROSO, 2002).

2. Normas constitucionais sul-mato-grossenses para a educação: temas e conteúdo

O direito de todos ao acesso à educação é expressamente proclamado já no Preâmbulo da Constituição do estado de Mato Grosso do Sul (CE/89), figurando entre as razões para a sua promulgação pela Assembléia Estadual Constituinte. Essa idéia está subjacente à proclamação da “dignidade da pessoa humana” como um dos fundamentos do estado (art. 1º, III), assim como aos seus objetivos fundamentais declarados nos seguintes termos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais do Estado de Mato Grosso do Sul:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer formas de discriminação;

II - garantir o desenvolvimento estadual;

III - reduzir as desigualdades sociais (MATO GROSSO DO SUL, 2006).

Nos termos do art. 202 da CE/89, o estado deverá garantir a todos “[...] o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, estadual e municipal”, apoiando e incentivando “a valorização e a difusão das manifestações culturais”. O texto original estabelecia a seguinte estratégia: “II - através da articulação das ações governamentais dos âmbitos da cultura, da educação, do desporto, do lazer e das comunicações”. Mas, foi ela suprimida pela EC nº. 09, de 10 de dezembro de 1997, juntamente com os demais incisos desse artigo.

As normas constitucionais acima mencionadas são de caráter programático. De acordo com Barroso (2002), as normas constitucionais alocam-se em três categorias distintas: as concessivas de poderes públicos (normas de organização); as concessivas de direitos; as indicadoras de uma finalidade a ser atingida (normas programáticas).

Estas últimas, conforme esclarece o autor, limitam-se a fixar programas de ação para o Poder Público e a traçar princípios, firmando proposições diretivas em lugar de regular determinados interesses de forma direta e imediata. Mesmo sem ensejar o desfrute imediato de qualquer bem jurídico, são elas dotadas de eficácia prevalente em relação às normas legais ordinárias, informam a atuação do Legislativo, do Executivo e do Judiciário e se constituem fundamentos e limites das orientações e critérios de governos e partidos, quaisquer que sejam. O valor jurídico lhes é reconhecido, não sendo, portanto, meras exortações morais.

Na formulação normativa estadual, o conteúdo da efetivação do direito à educação tem o seu contorno, alcance e limite delineados pelo tratamento dado aos seguintes temas: (a) competências dos entes federativos; (b) princípios norteadores do ensino; (c) dever da unidade federativa em matéria de educação; (d) acesso ao ensino; (e) plano estadual de educação; (f) financiamento educacional; (g) proteção à criança e adolescente; (h) currículo e respeito a diferenças; (i) apoio ao desenvolvimento do ensino.

Analisando-se o conteúdo dos temas contemplados e se confrontado os achados com o conteúdo das normas constitucionais brasileiras do período 1988–2005, constatou-se o que segue.

a) Competências dos entes federativos

Em seu art. 8º, a CE/89 reafirma o art. 23 da CF/88, cujo inciso V fixou como competência comum aos entes federativos “[...] proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

No art. 10, o texto constitucional estadual proclama o compromisso de “ampla” assistência técnica e financeira aos municípios com escassas condições de desenvolvimento, com base em programas especiais, especificando no inciso II “[...] a instalação de equipamentos indispensáveis de ensino e de saúde”. Em que consistem os “equipamentos de ensino”, o que determinará a sua indispensabilidade e como, com que e quando se dará tal instalação são questões a exigir definições futuras por parte do Poder Público. Logo, são questões para a legislação ordinária e regulamentar, que não serão analisadas neste momento.

No art. 11, a CE/89 estabelece a intervenção do estado no município que deixar de aplicar o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

No inciso VI do art. 17, o texto constitucional estabelece como competência do município “[...] manter, com a cooperação técnica e financeira do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. E, no art. 193, determina que a atuação municipal se dê prioritariamente na educação pré-escolar e no ensino fundamental, devendo oferecer também “ensino especial” com cooperação do estado.

No art. 219, inciso II, a CE/89 estabelece o compromisso do estado e dos municípios de promoverem e executarem programas que visem “[...] à dotação de infraestrutura básica e de equipamentos sociais, especialmente aqueles relacionados à educação e à saúde”.

Observa-se que a definição das competências dos entes federativos em matéria de educação se dá de forma vertical-descendente, prefigurando um sentido de hierarquia gerado pelas relações federativas nos processos subnacionais de produção das normas jurídico-legais. A estrutura normativa delineada traduz, em boa medida, os limites da autonomia dos entes federativos, o caráter da descentralização político-administrativa e das relações federativas na área da educação. Conforma-se aí um “sistema educacional” subproduto da divisão de autoridade e de tarefas entre os entes federativos. Nessa divisão, cabe aos municípios basicamente o que o estado e a União lhes incumbem.

b) Princípios norteadores do ensino

Em seu art. 189, a CE/89 reafirma a educação como direito de todos nos termos do art. 205 da CF/88. O parágrafo único desse artigo fixa os princípios com base nos quais deve o ensino ser ministrado, reafirmando o art. 206 da CF/88, mas alterando a redação do inciso IV, que trata da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, com o acréscimo da expressão “vedada a cobrança de taxas de qualquer natureza”. Acrescenta, ainda, dois princípios: “VIII - a preservação dos valores educacionais, regionais e locais; IX - o ensino fundamental regular obrigatório a partir dos sete anos e facultativo aos seis anos, sendo sua duração nunca inferior a oito anos”.

Tais disposições não representam ampliação ou aprofundamento de garantias fixadas pela Constituição Federal. Além disso, o conteúdo do princípio IX foi posto em questão pela legislação federal infraconstitucional quando, por meio da Lei nº. 11.274/2006 (BRASIL, 2006), os entes federativos tornaram-se obrigados a ampliar para nove anos o ensino fundamental, nele incluindo-se o atendimento à população de seis anos de idade.¹

c) Dever da unidade federativa em matéria de educação

A CE/89 reafirma no art. 190 garantias relativas ao dever do Estado na efetivação da educação de que trata o art. 208 da CF/88, porém acrescentando o que segue: “VIII - a criação e a manutenção de bibliotecas escolares nos estabelecimentos estaduais de ensino; IX - a promoção, em toda rede estadual de ensino fundamental, de exames preventivos de deficiência visual”.

Reproduzindo o texto da CF/88, a Carta estadual reafirma o ensino obrigatório (fundamental) como direito público subjetivo (§ 1º), a responsabilidade da autoridade competente pelo seu não-oferecimento ou oferta irregular (§ 2º) e a tarefa do Poder Público de recensear, fazer a chamada e zelar pela freqüência à escola dos educandos do ensino fundamental (§ 3º). Todavia, o que fica estabelecida é a possibilidade de responsabilizar, pessoal e diretamente, a autoridade incumbida da oferta desse direito e não o Poder Público em geral, reduzindo a questão à esfera da administração.

Quanto ao ensino noturno, cuja “oferta regular adequada às condições do educando” fora estabelecida pela Constituição Federal (art. 208, VI), a CE/89 determina

¹ “Art. 5º. Os municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o ensino fundamental disposto no art. 3º. desta Lei e a abrangência da pré-escola de que trata o art. 2º. desta Lei.” (BRASIL, 2006).

(§ 4º) que “O ensino noturno será estruturado de maneira a salvaguardar as experiências práticas dos alunos e a assegurar-lhes condições escolares compatíveis com a sua situação de aluno trabalhador”. A estruturação desse ensino e as condições escolares situam-se na esfera da relação entre educação e trabalho. Essa relação referencia o delineamento e a efetivação desse ensino. A disposição define, assim, objetos e relações privilegiados, sendo aplicável tanto à educação básica como à educação superior.

Por fim, inclui no mesmo artigo a disposição sobre ensino religioso nos termos fixados pelo art. 210, § 1º, da CF/88, que dispõe sobre conteúdos curriculares mínimos.

Também aqui a CE/89 não registra avanços significativos em termos de garantias do direito à educação. Limita-se a especificar duas medidas, uma relativa a insumos educacionais (biblioteca) e outra relativa à assistência à saúde.

A primeira medida, com abrangência ampla (educação básica e superior), adianta um dos itens que, mais tarde, comporiam o dever estatal conforme estabelecido no art. 4º da Lei nº. 9.394/1996 (BRASIL, 1996), qual seja: “IX - padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. A segunda ressalta um dos meios de assistência à saúde, que consiste numa das formas de atendimento ao educando do ensino fundamental fixadas como dever do Estado no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal. Aqui o texto constitucional estadual adianta duas decisões que deveriam ser objeto do processo de planejamento educacional, conduzido desde o âmbito da gestão educacional.

d) Acesso ao ensino

A CE/89 introduz, com o art. 191, dispositivo de estímulo ao acesso ao ensino médio e superior, por meio de programas de apoio ao educando “carente”, nos seguintes termos: “O Estado estimulará o acesso da população carente ao ensino médio e superior através de programas que atendam à necessidade de transporte, de alimentação, de moradia para estudantes, de material escolar e de atendimento médico e odontológico”.

O estímulo direto e indireto ao ensino técnico e de agropecuária, contemplado no art. 195 e o art. 196, refere-se à estratégia de utilização da subvenção estatal a entidades como recurso para propiciar estágios supervisionados a alunos de cursos profissionalizantes mantidos pelo estado ou pelos municípios.

Nas disposições relativas ao deficiente físico, a CE/89 estabelece em seu art. 208, inciso IV, a integração entre educação e trabalho por meio da criação de centros profissionalizantes para treinamento, habilitação e reabilitação profissional do acidentado. Nada dispõe ou estabelece acerca do atendimento escolar especial aos educandos com necessidades educativas especiais.

Dispondo sobre a construção de moradia popular, o art. 220 estabelece, em seu § 3º, que “Os empreendimentos habitacionais deverão possuir, obrigatoriamente, pré-escola, ensino fundamental, posto de saúde, creche e transporte coletivo regular”.

e) Plano estadual de educação

Observando o art. 214 da CF/88, o art. 194 da CE/89 dispõe sobre o plano estadual de educação, reafirmando os compromissos com a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade de ensino, a formação para o trabalho. Porém, adapta o inciso V, dando-lhe a seguinte redação: “promoção humanística, científica e técnica do Estado”. E acrescenta o inciso VI, que inclui “educação para o trânsito”.

Conforme se vê, a norma constitucional estadual não aponta qualquer particularização significativa do já disposto pela norma nacional, apenas enfatiza a “educação para o trânsito” ao inseri-la entre as disposições relativas ao planejamento. No âmbito da educação escolar, o dispositivo evidencia a ênfase dada a um tema curricular.

f) Financiamento educacional

No que diz respeito ao financiamento da educação, a CE/89 dispõe o que segue:

Art. 198. A manutenção e o desenvolvimento do ensino do Estado far-se-á mediante a aplicação dos dispositivos contidos na Constituição Federal.

Essa redação, dada pela Emenda Constitucional nº. 6, de 02 de julho de 1997, substituiu o texto original, que assim dispunha:

Art. 198. O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção, no desenvolvimento e na qualidade do ensino.

O texto constitucional original estabelecia ainda:

Art. 199. Os recursos vinculados ao ensino serão transferidos ao órgão encarregado de sua aplicação no prazo máximo de quinze dias úteis após o encerramento do mês em que ocorrer a arrecadação e poderão ser utilizados somente para o fim a que se destinam.

Art. 200. Os programas suplementares de alimentação e de assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e com outros recursos orçamentários previamente estabelecidos.

Art. 201. É defeso ao Estado auxiliar, com recursos financeiros e humanos, o Município que deixe de comprovar a regular e eficaz aplicação, no ano imediatamente anterior, do mínimo constitucional, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As normas acentuam a escassez de recursos constitucionalmente vinculados para o financiamento educacional pelo estado. Isso representa, em si mesmo, restrição e retardamento do processo de efetivação do direito à educação no âmbito de sua atuação.

g) Proteção à criança e ao adolescente

A CE/89 reafirma em seu art. 206 o disposto no art. 227 da CF/88, que estabelece a absoluta prioridade da criança e do adolescente com relação a direitos, entre os quais menciona o da educação. Nada estabelece quanto a formas de atuação e aos meios a criar e dispor para a consecução desse princípio na esfera da educação escolar. O silêncio a respeito representa, na prática, dependência das disposições normativas ordinárias e regulamentares da instância federal.

h) Currículo e respeito a diferenças

Conforme visto antes, as normas constitucionais trazem determinações específicas para o currículo da educação escolar. As determinações relativas a ensino religioso nada trazem de peculiar, repetindo o que foi estabelecido para o País. A educação para o trânsito, por sua vez, recebeu ênfase ao figurar entre as questões essenciais a serem contempladas pelo Plano Estadual de Educação, conforme visto.

Afirmando o direito à fruição do meio ambiente saudável, a CE/89 estabelece no art. 222, inciso VIII, § 2º, a incumbência do Poder público de “[...] promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

No art. 254, o estado se compromete a garantir “[...] a imagem social da mulher como mãe, trabalhadora e cidadã em igualdade de condições com o homem”, para o que

deve “III – garantir a educação não diferenciada através de preparação de seus agentes educacionais, seja no comportamento pedagógico ou no conteúdo do material didático, de modo a não discriminar a mulher”.

O art. 251 estabelece que o “[...] Poder Público assegurará às comunidades indígenas o ensino fundamental, ministrado em língua portuguesa, garantindo-se-lhes a utilização da língua materna e de processos próprios de aprendizagem”.

Como se pode ver, os conteúdos curriculares privilegiados são: ensino religioso, educação para o trânsito, educação ambiental, igualdade de gênero e especificidade do ensino fundamental para índios. São, sem dúvida, conteúdos de grande importância, cujo destaque tem como contrapartida a explicitação de ausências, ensejando que outros conteúdos curriculares, também importantes, possam ser considerados de menor significância.

i) Apoio ao desenvolvimento do ensino

O *Ato das Disposições Gerais e Transitórias*, art. 42, dispõe sobre a criação da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia para a qual destina o mínimo de meio por cento de sua receita tributária, em parcelas mensais correspondentes a um doze avos, para fins de aplicação em desenvolvimento científico e tecnológico. Isso pode impactar significativamente o desenvolvimento educacional do estado.

Em resumo, os temas e conteúdos concernentes à educação na norma constitucional sul-mato-grossense, destacados acima, mostraram que ela se limita a trazer disposições que complementam e especificam minimamente a declaração do direito à educação na Constituição Federal vigente. Isso poderá ser mais bem percebido nas análises realizadas nas próximas seções.

3. Políticas educacionais

O conteúdo das normas constitucionais estaduais produzidas no período 1989-2005, acima descrito, expressa políticas de promoção, proteção e reposição do direito à educação.

A política de promoção do direito à educação diz respeito a intervenções estatais com vistas à estimulação, facilitação e impulsão principalmente da educação escolar. Nas normas constitucionais analisadas, nota-se que os focos dessa política são os seguintes: aparelhagem educacional, cooperação com municípios, apoio a “educandos carentes” e planificação.

A política de proteção abrange as intervenções para manutenção, desenvolvimento e resguardo da educação. Nas normas aqui consideradas, aparecem como focos dessa política: a gratuidade, a organização do ensino, o currículo, a aparelhagem educacional, a saúde dos educandos e o controle federativo (na forma de intervenção no município que deixar de aplicar o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino).

A política de reposição refere-se à compensação de escolarização negligenciada. Na norma acima descrita, essa política foca a alfabetização e o ensino fundamental (erradicação do analfabetismo), repetindo dispositivos da Constituição Federal /88. Nota-se que a redação dada no texto constitucional estadual coloca a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental para adolescentes, jovens e adultos. Todavia, conforme ponderou Horta (1998), a obrigatoriedade não se aplica a adultos, de modo que o alcance universal desse dispositivo fica prejudicado.

Cabe aqui lembrar que o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) estabeleceu metas para a educação de jovens e adultos cuja concretização desafia a federação, uma vez que se trata de um direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º). Das 26 metas estabelecidas, mencionam-se duas para as quais ficou determinada apenas a cooperação da União, estendendo-se, assim, o compromisso aos demais entes federativos. São elas: “alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo”; “Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais”.

Pode-se ver que as normas nacionais, tanto constitucionais como ordinárias, são decisivas para a configuração de normas estaduais infraconstitucionais voltadas para a reposição do direito à educação.

Podem-se ver, no conjunto das normas descritas, políticas específicas para acesso, permanência e qualificação do ensino.

O acesso à escola aparece circunscrito nas intervenções estatais de promoção, proteção e reposição do direito à educação, sendo objeto de cooperação técnica e

financeira do estado com os municípios, por meio das seguintes medidas: provisão infra-estrutural básica; apoio/assistência ao educando; gratuidade em estabelecimentos públicos; intervenção em municípios não-cumpridores de suas obrigações no financiamento do “ensino”; inclusão de estabelecimentos educacionais nos empreendimentos imobiliários populares.

A permanência no processo de escolarização, por sua vez, aparece circunscrita à proteção do direito à educação por meio da adequação do ensino noturno às peculiaridades do estudante-trabalhador, de atenção à saúde visual de educandos, de ensino bilíngüe e que respeite processos próprios de aprendizagem das populações indígenas. Embora a permanência não seja matéria explicitamente tratada no texto constitucional, parece possível inferir que esteja contemplada nas diretrizes programáticas voltadas à qualificação da educação.

A questão da qualidade educacional fica subentendida nas diretrizes subnacionais fixadas para o plano estadual de educação, o currículo e o ensino indígena, bem como nas que recomendam a integração entre educação e trabalho e a preservação dos valores educacionais, regionais e locais. E, ainda, na diretriz relativa à provisão dos estabelecimentos escolares com bibliotecas. Fica, assim, circunscrita às ações de promoção e proteção do direito à educação.

4. Sinalizações à avaliação da efetivação do direito à educação

Para que o direito à educação não fique reduzido a declarações normativas, é preciso que a sua efetivação se torne o cerne da avaliação educacional, atentando-se para o fato de que a própria ação normativa estatal é parte desse processo. Ela expressa escolhas decisivas no direcionamento do mesmo, constituindo-se um momento e esfera da realização de direitos e, também, um marco fundamental sinalizador da avaliação dessa realização, conforme já mencionado.

As políticas, as estratégias, seu alcance e instrumentos, expressos na norma constitucional, podem ser considerados elementos sinalizadores de uma necessária avaliação da atuação estatal na educação. A análise desses elementos pode revelar a ótica prevalecente, os compromissos firmados e não-firmados, o leque de prioridades e

as ausências nas políticas educacionais enunciadas nos textos constitucionais, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 01 – Sinalizações constitucionais à avaliação da efetivação do direito à educação em Mato Grosso do Sul (1989-2005)

Política: promoção do acesso à escolarização		
Estratégias	Alcance	Instrumentos
Criação de equipamentos sociais	Educação e saúde	Não mencionado
Provisão de condições materiais	Infra-estrutura básica	Não mencionado
Cooperação com municípios	Pré-escolar, fundamental e educação especial	Não mencionado
Gratuidade do “ensino”	Estabelecimentos públicos	Não mencionado
Obrigatoriedade do ensino fundamental	Universal	Não mencionado
Atendimento em creche e pré-escola	Crianças de 0 a 6 anos	Não mencionado
Obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio	Progressiva universalização	Não mencionado
Atendimento especializado	Portadores de deficiência	Não mencionado
Oferta de ensino regular noturno	Aluno-trabalhador	Não mencionado
Assistência aos estudantes	“Carentes”	Programas
Atendimento suplementar com material didático, transporte, alimentação, moradia	Ensino fundamental, médio e superior	Programas
Política: promoção da permanência no processo de escolarização		
Estratégias	Alcance	Instrumentos
Promoção da freqüência à escola	Ensino fundamental	Recenseamento, chamada e controle
Reorganização do ensino noturno	Aluno-trabalhador	Não mencionado
Atenção à saúde visual dos educandos	Ensino fundamental estadual	Programas
Atendimento suplementar com material didático, alimentação e saúde	Ensino fundamental	Programas
Ensino bilíngüe	Educandos indígenas	Não mencionado
Processos próprios de aprendizagem	Educandos indígenas	Não mencionado
Política: promoção de qualidade de ensino		
Estratégias	Alcance	Instrumentos
Oferecimento com regularidade	Ensino fundamental	Responsabilização pública
Integração educação-trabalho Formação para o trabalho Criação e expansão do ensino técnico e do de agropecuária Estágio supervisionado de cursos profissionalizantes	Indefinido	Centros profissionalizantes Planificação Oferta direta Incentivos fiscais Entidades subvencionadas pelo Poder Público
Novos conteúdos curriculares	Educação para o trânsito Educação ambiental	Currículo
Respeito a diferenças	Indígenas e mulheres	Currículo
Preservação de valores educacionais	Locais e regionais	Currículo
Controle do funcionamento dos estabelecimentos	Redes estadual, municipal e particular	Autorização, supervisão, inspeção
Articulação e desenvolvimento do ensino	Todos os níveis	Planificação
Integração de ações	Poder Público	Planificação
Política: democratização da educação		
Estratégias	Alcance	Instrumentos

Erradicação do analfabetismo	População analfabeta	Planificação
Universalização do atendimento escolar	Indefinido	Planificação
Melhoria da qualidade do ensino	Indefinido	Planificação
Promoção humanística, científica e técnica	Território do estado	Planificação

Os dados acima precisam ser submetidos a uma avaliação interessada em revelar em que medida estruturas estatais subnacionais concorrem para a efetivação do direito à educação por meio de sua ação normativa, evidenciando, desse modo, as contribuições que a unidade federativa soma à ação também normativa da União.

Com esse entendimento, e sem intenção de esgotar as possibilidades de abordagem avaliativa, são apresentados no Quadro 2, a seguir, um conjunto de indicadores e questões que podem ser úteis para um processo de avaliação da efetivação do direito à educação que, em lugar de iniciar pela consideração dos resultados educacionais, principie pela avaliação da intervenção e não-intervenção estatal que ganha forma na regulação normativa.

Quadro 02 – Indicadores e indagações para principiar a avaliação da efetivação do direito à educação em Mato Grosso do Sul

Indicadores	Indagações
Ótica das políticas	Quais são os pressupostos das políticas? Que eles revelam?
Congruência interna das políticas	Qual o grau de congruência entre estratégias, seus instrumentos e pressupostos das políticas?
Promoção de direitos	A política de promoção de direitos educacionais é objetivada? Qual o alcance e limites da promoção do direito à educação no estado? A política de promoção de direitos aponta para a diversidade de meios? Existe articulação de ações na política de promoção de direitos?
Proteção de direitos	A política de proteção de direitos educacionais é objetivada? Qual o alcance e limites da proteção do direito à educação no estado? A política de proteção de direitos aponta para a diversidade de meios? Existe articulação de ações na política de proteção de direitos?
Reposição de direitos	A política de reposição de direitos educacionais é objetivada? Qual o alcance e limites da reposição do direito à educação no estado? A política de reposição de direitos aponta para a diversidade de meios? Existe articulação de ações na política de reposição de direitos?

Qualidade da regulação	A regulação normativa constitucional estadual atende aos critérios diligência, providência, inventividade e autonomia?
------------------------	--

5. Considerações avaliativas

Esvaziando o seu potencial inovador e fundador, a ação normativa constitucional do estado, no período 1989-2005, evidenciou trazer uma contribuição modesta para a efetivação do direito à educação na sua jurisdição. Isso porque tal ação foi basicamente reprodutiva e limitada, além de claramente desprovida de iniciativa e de inventividade.

Por que isso ocorre? Várias hipóteses podem ser consideradas, sendo aqui mencionadas duas: a conformação prática do pacto federativo e a lógica prevalecente nos processos legislativos.

O pacto federativo conforma-se no exercício do poder na esfera das relações entre as instâncias político-administrativas dele integrantes como apontam, entre outros, Abrúcio (1998), Abrúcio e Costa (1998), Affonso (1995). No que diz respeito à produção de normas, a autonomia não pareceu ser uma característica marcante na unidade federativa em foco. Desse modo, ela tem concorrido para a permanência da centralização da regulação normativa pela União.

A lógica prevalecente nos processos legislativos, conforme mostrou Oliveira (2005), parece ter peso decisivo na configuração da ação normativa, em que pesem as peculiaridades do processo de produção das normas constitucionais nacionais e subnacionais. Os temas contemplados ou ausentes e o conteúdo destes nas disposições normativas são definidos no jogo político instrumentado pelos recursos e artifícios do Legislativo e do Executivo em suas complexas relações.

Mesmo modesta, a contribuição normativa estadual para a efetivação do direito à educação na sua jurisdição tem questões importantes a responder nos seguintes indicadores: ótica, congruência interna, objetivação, alcance, diversificação de meios e articulação de suas políticas de promoção, proteção e reposição do direito à educação; e qualidade da regulação normativa efetuada.

Referências:

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: _____; BARROS, Pedro Luiz. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 6. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília DF: Senado, 1999a.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº. 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 fev. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane M. T. et al. (Org.) *500 anos de educação no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567 – 584.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. A legislação escolar como fonte para a História da Educação: uma tentativa de interpretação. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes de. (Org.); DUARTE, Regina Horta. (et al.). *Educação modernidade e civilização: fontes e perspectivas de análises para a história da educação oitocentista*. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

LIMA, Licínio C. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Orgs.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 33-53.

MATO GROSSO DO SUL. (Estado). *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Texto atualizado até 28 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.al.ms.gov.br/Portals/0/Documentos/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2006.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. F. *O papel do poder legislativo na formulação das políticas educacionais*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2005.

ROSA, Mariéte Félix. *O direito da criança a ter direito: a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991-2002)*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo (USP).

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, Políticas públicas e educação, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.