

GESTÃO LOCAL E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO
FREITAS, Dirce Nei Teixeira de – UFGD – dircenei@terra.com.br
FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola – UFMS
GT-05: Estado e Política Educacional

Os direitos educacionais receberam proteção jurídica diferenciada no ordenamento legal brasileiro, sendo o instituto do “direito público subjetivo” reservado para o ensino fundamental (DUARTE, 2004; 2006; 2007). Estabeleceu-se, assim, a prioridade desse ensino no “sistema de garantias” (MARQUES, 2004) do direito à educação, contando com três mecanismos imprescindíveis para a sua efetivação: a obrigatoriedade ao Estado, à sociedade e aos indivíduos (HORTA, 1998); a gratuidade relativa a gastos diretos para acesso e permanência (VIEIRA, 2004); a exigibilidade instrumentada juridicamente (OLIVEIRA, 1995; DIGIÁCOMO, 2004).

Explica Duarte (2006, p. 149, 150, 151) que esse instituto “[...] permite a proteção da dimensão subjetiva de um direito fundamental de natureza social [...]” no “[...] contexto de uma Constituição afinada com os padrões do Estado de direito social e democrático”. Porém, a sua adequação “[...] para exigir do Estado o cumprimento das políticas públicas constitucionalmente delineadas, objeto precípua dos direitos sociais [...]”, tem sido objeto de polêmicas, com o que o êxito de ações judiciais pró-efetivação do direito à educação tem sido obstaculizado.

Mas, a proteção “desbalanceada” conferida às etapas e modalidades da educação básica no Brasil não elimina o fato de que todas são alcançadas pelo “estatuto jurídico comum aos direitos sociais”, possibilitando o questionamento judicial de violações (DUARTE, 2007).

Essa configuração do direito à educação na Constituição de 1988 expressa o momento histórico de redemocratização da sociedade brasileira, que demandou dos constituintes compromissos com o alargamento dos direitos sociais para o conjunto da população. Todavia, a concepção minimalista de direito social (VIEIRA, 2004), conveniente à orientação neoliberal dos governos brasileiros do pós-1988, fez com que o necessário esforço de priorização do ensino obrigatório prosseguisse coexistindo com situações de restrição e negação do direito da população ao acesso e atendimento, com qualidade, em todas as etapas da educação básica.

Por outro lado, a configuração do direito à educação no Brasil reflete a afirmação da educação como um direito humano no contexto internacional (MONTEIRO, 2003; 2006; NAÇÕES UNIDAS, 2004), num tempo em que se tem

[...] assistido a um espraiamento das camadas de gestão governamental dentro e através das fronteiras políticas. Novas instituições internacionais e transnacionais têm vinculado Estados soberanos e transformado a soberania num exercício compartilhado do poder (HELD e MCGREW, 2001, p. 31).

Nesse contexto, iniciativas de coordenação mundial da educação por meio de conferências, fóruns, reuniões de cúpulas e outras colocaram, mais intensamente a partir do ingresso nos anos 1990, importantes desafios educacionais para países populosos e com importantes déficits de escolarização como é o caso do Brasil.

Entre tais desafios está o da universalização da “educação básica” com qualidade objeto dos acordos estabelecidos nas Conferências de Educação para Todos (1990 e 1993). Sem consenso sobre um conceito de educação básica (TORRES, 2001), cada país consignatário dos acordos compreenderia de forma diferenciada esse conceito, materializando-o na elaboração e execução da sua política educacional.

Conforme mencionado, o Brasil optou pela focalização do ensino fundamental o que fez menos por força do direito internacional do que das condicionalidades de organismos internacionais do setor financeiro e de condicionantes internos. A propósito, cabe lembrar as ponderações de Tomasevski (2006, p. 63) de que

Existem muitas e detalhadas normas internacionais regulando cada aspecto do direito à educação; no entanto, as leis internacionais de direitos humanos são auto-reguláveis pelos governos nacionais e podem tanto refletir como substituir o compromisso assumido por esses governos.

Inexistindo autoridade supranacional que imponha e faça valer os direitos humanos, a “pressão nacional” seria, para Tomasevski, a via para exigir-se dos governos o cumprimento dos compromissos assumidos pelos seus países.

Sinalizados desde o contexto internacional, os desafios educacionais brasileiros passaram a ser enfrentados com medidas descentralizadoras e de modernização da gestão dos sistemas de ensino e das suas escolas, uma vez que elas foram consideradas imprescindíveis à eficiência e eficácia enquanto resultado satisfatório para os processos de escolarização num país que persegue maior inserção competitiva no cenário internacional.

Torna-se, assim, cada vez mais importante o monitoramento da efetivação do direito à educação, sendo diversas as iniciativas nesse sentido nas duas últimas décadas. Entre elas está a pesquisa que tem contemplado o tema das garantias do direito à educação, da sua efetivação e justiciabilidade. As múltiplas particularidades subnacionais brasileiras colocam inúmeras indagações à pesquisa.

Nosso interesse tem sido investigar a configuração da efetivação do direito à educação em espaços subnacionais, particularmente no município (esfera local). Isso porque parece importante verificar o que vem ocorrendo vinte anos depois da promulgação da Constituição de 1988 (CF/88) e dezoito anos da Conferência Mundial de Educação para Todos.

O foco no município se justifica pela sua importância no federalismo brasileiro com a sua constituição (pela CF/88) como ente federativo com responsabilidades e deveres próprios, em um modelo de relações que expressaria, por um lado, a interdependência entre as esferas de governo e, por outro lado, a autonomia para regulações locais (ABRUCIO, 2006; SOUZA, 2006). Esse processo ganha dimensão considerável na medida em que a repartição constitucional da carga tributária provoca significativo ganho para os municípios (ANDRADE, 2004). Acrescenta-se a isso o fato de que o planejamento nacional e internacional da educação colocou novos desafios e responsabilidades à esfera local.

A pesquisa de que tratamos neste texto buscou identificar como municípios sul-mato-grossenses vêm se organizando para efetivar o direito à educação, à medida que o escopo jurídico-legal impõe para a esfera local, dentre outras, novas determinações para o exercício do regime de colaboração entre as partes, construindo, inclusive, um regime de colaboração concorrente. Nesse sentido, pode-se observar se o município vem se utilizando de suas prerrogativas legais para construir uma política educacional de acordo com o novo pacto federativo legado pela Constituição Federal de 1988, ou seja, se a política educacional municipal vem se efetivando numa esfera de autonomia relativa, ou se efetivando exclusivamente pelas regulações da esfera central do país, ou, ainda, numa combinação entre estas duas situações.

Investigamos, assim, a efetivação do direito à educação da perspectiva da atuação local tanto na elaboração da legislação complementar como na gestão das Secretarias e Conselhos Municipais de Educação em seis municípios sul-mato-grossenses que, em 2007, respondiam por 40% do ensino fundamental municipal do

estado. Não se trata de uma amostra da realidade, mas de casos selecionados, entre outros, para uma primeira aproximação investigativa.

A investigação se limita ao ensino obrigatório (fundamental) ou segunda etapa da educação básica, conforme delineada pela Lei nº. 9.394, de 1996.

Pretendemos somar ao esforço da produção educacional que tem valorizado a educação como questão da prática dos direitos humanos (CARVALHO, 2004; HADDAD e GRACIANO, 2006) e a qualidade na educação básica como questão de efetivação de direitos (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005; CAMPOS e HADDAD, 2006).

1. Desafios do ensino obrigatório no Brasil

O impulso expansionista do ensino obrigatório (ensino fundamental) no Brasil se deu no contexto do regime militar autoritário (1964-1984), gerando um cenário de coexistência de expressiva cobertura populacional e importantes ganhos no acesso com ensino e escolas cujo caráter público democrático não se concretizou (BEISIEGEL, 1993; 1999; 2005).

Com essa herança educacional, a institucionalidade gerada com o fim daquele regime declarou a educação como direito de todos e como elemento da proteção integral da criança e do adolescente, determinando a qualificação e universalização do ensino, com prioridade ao fundamental, conforme antes mencionado.

Arranjos no pacto federativo impulsionaram a municipalização desse ensino no pós-1988. Foram e têm sido especialmente importantes as medidas da União ao longo dos 1990 e 2000 no sentido de redefinir as incumbências dos entes federativos, de explicitar os termos do regime de colaboração entre eles, de determinar alterações no financiamento e planejamento, de aprimorar a avaliação de resultados e de estabelecer o monitoramento de metas “pactuadas” na gestão da educação básica.

A universalização do acesso ao ensino obrigatório tem sido dada como praticamente alcançada na faixa etária de 7 a 14 anos (SCHWARTZMAN, 2005; OLIVEIRA, 2007). A parcela da população ainda não atendida nessa faixa etária, embora diminuta, é, sabidamente, a que mais necessita de estratégias e recursos públicos apropriados. A população adolescente e jovem ainda sem acesso ou contando com formas precárias de atendimento ainda é expressiva, conforme atestam as taxas de analfabetismo na faixa de 15 a 25 e de pessoas jovens com menos de quatro anos de instrução informadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, a oferta ainda precisa assegurar a equidade e a qualidade do ensino obrigatório (ARELARO, 2007; SOARES, 2007), bem como suprimir a “pedagogia da reprovação” (RIBEIRO, 1991) e a “cultura da exclusão escolar” (ARROYO, 2000). Permanência, progressão, conclusão e continuidade ainda são grandes desafios do ensino obrigatório no país.

O “sucesso” da universalização do ensino fundamental continua a ser questionado, entre outros, pelas avaliações de desempenho cognitivo dos alunos, pelas comparações internacionais, pelo mercado de trabalho, pela baixa média de anos de estudos da população, pelos índices de analfabetos principalmente na faixa de 10 a 14 anos.

O compromisso assumido com as metas estabelecidas em Jomtien/1990 (revisto em Dakar/2000) foi traduzido em metas redefinidas e sempre adiadas nos planos e programas educacionais (Plano Decenal de Educação para Todos – 1993 a 2003; Plano Nacional de Educação – 2001-2011; Plano de Desenvolvimento da Educação – 2007-2021). Aproximando-se o final da primeira década dos anos 2000, a prioridade ao ensino fundamental permanece, pois a sua efetivação universal continua a ser um grande desafio para o país.

Esse ensino passa, com a Lei nº. 11.274/2006, a ter duração mínima de nove anos, com início aos seis anos de idade. Essa ampliação prefigura-se como risco eminente de agravamento da sua já precária qualidade, uma vez que condições necessárias não estão asseguradas (ARELARO, 2005). Caso contrário, seria esse um avanço pequeno quando se considera que o ensino obrigatório já tem duração superior a nove anos em diversos países latino-americanos e em alguns já atingiu doze anos (EDUCAÇÃO, 2007).

Um dos maiores desafios para a efetivação do direito ao ensino obrigatório advém da heterogeneidade da sociedade brasileira, marcada principalmente pelas desigualdades regionais. Estas se expressam sobremaneira no âmbito municipal, para onde concorrem as demandas sociais e onde se dá a realização da política educacional. Abrúcio (2006, p. 97) afirma que “o bom desempenho” dos municípios brasileiros é obstaculizado com

[...] a desigualdade de condições econômicas e administrativas, o discurso do ‘municipalismo autárquico’, a metropolização acelerada, os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política quanto de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão das relações intergovernamentais.

Andrade (2004, p. 214-215) nos faz atentar para o fato de que a

[...] arrecadação direta dos municípios, com exceção das grandes cidades e capitais, é inferior às transferências constitucionais que recebem da União ou dos estados. Em 2000, o montante total da receita tributária própria das cidades brasileiras atingiu 1,7% do PIB contra 3,91% das transferências”.

De fato, a grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive financeiramente das transferências intergovernamentais — embora a vinculação constitucional de recursos — que, todavia, está direta e proporcionalmente relacionada à capacidade de arrecadação do município, configurando-se a lógica de que quanto mais rico o município, mais recursos para o ensino; quanto mais pobre, menos recursos (MELCHIOR, 1997). Tal lógica, embora importante para garantir recursos mínimos para manutenção e desenvolvimento do ensino, tem se mostrado, ao longo dos últimos anos, como um dos empecilhos para a efetivação do direito à educação, à medida que os processos descentralizadores em curso têm se expressado principalmente na transferência de matrículas do ensino fundamental de um nível de governo para outro, neste caso do estado para seus municípios, sem a devida contrapartida orçamentária.

2. Gestão local e efetivação do direito à educação

Com o intuito de propiciar informações sobre os seis municípios selecionados para a pesquisa, optamos por trazer, na tabela 01, dados sobre a população contada em 2007 pelo IBGE, alguns índices de desenvolvimento humano de 2000 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o índice de desenvolvimento da infância de 2004 do Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e a taxa de analfabetismo da população de 10 a 14 anos informada pelo IBGE e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP). Trazemos os mesmos dados também sobre o estado de Mato Grosso do Sul e sobre o Brasil, para informar eventuais reflexões do leitor relativas a contexto.

Tabela 01 – População e Índice de Desenvolvimento Humano de municípios selecionados, do estado de Mato Grosso do Sul e do Brasil

Unidades territoriais	População 2007	Índices de Desenvolvimento				Analfabetismo 10-14 anos
		IDHM*	Renda*	Educação*	Infância**	%
Amambaí	33.426	0,759	0,680	0,810	0,580	5,5

Bela Vista	22.868	0,755	0,676	0,843	0,650	2,2
Corumbá	96.373	0,771	0,678	0,862	0,710	5,0
Campo Grande	724.524	0,814	0,771	0,915	0,760	1,4
Nova Alvorada do Sul	12.026	0,745	0,685	0,826	0,600	1,7
Paranhos	11.092	0,676	0,563	0,730	0,550	7,2
Mato Grosso do Sul	2.265.274	0,778	0,718	0,864	0,685	2,5
Brasil	183 987 291	0,766	0,723	0,849	0,670	7,2

* IDI – Índice de Desenvolvimento da Infância (UNICEF, 2004). ** Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2000)

Fontes: IBGE (2007), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD - Brasil)

Dos seis municípios quatro estão entre as 91% das localidades brasileiras com contingente populacional de até 50 mil habitantes. Apenas um apresenta índices de desenvolvimento humano (PNUD, 2000) e de desenvolvimento da infância (UNICEF, 2004) superiores ao do estado (MS). Logo, cinco deles não estão entre os municípios que contribuem para elevar tais índices estaduais em relação aos do país. O índice de desenvolvimento educacional de apenas dois dos municípios supera ao do país. O índice de renda é o menos favorável em relação ao apresentado pelo país, excetuando-se o município de Campo Grande (Capital) que exibe os melhores índices no conjunto. Paranhos (o menos populoso do conjunto), ao contrário, apresenta os menores índices, assim como a maior taxa de analfabetismo de 10 a 14 anos — a mesma do país. Três municípios apresentam taxas de analfabetismo inferiores à taxa do estado e os outros três superiores. Neste aspecto, a distância entre Campo Grande (o mais populoso do conjunto) e Nova Alvorada do Sul (o segundo menos populoso do conjunto) fica bem reduzida.

Um dado importante a ser considerado aqui é que, com exceção de Campo Grande, os municípios sobrevivem financeiramente das transferências intergovernamentais e estas representam um total de 82% das suas receitas, conforme dados de 2007 do Tesouro Nacional (BRASIL, 2007). Significativo de tal situação é que ela demonstra a falta de inventividade do município para a construção de sua política econômica e financeira, o que reduz a capacidade de esforço municipal para a ampliação do direito à educação.

A propósito, cabe lembrar que as demandas de implantação de política educacional planejada para além do município nos processos descentralizadores em

curso, estão a exigir desse ente a sua execução. Quando o município se organiza para implantar na esfera local a política educacional, dentre as outras políticas sociais, seu gasto com tal processo está sempre além do planejado, onerando de imediato as finanças municipais e reduzindo a sua capacidade operativa.

Os dados acima nos permitem afirmar que os desafios educacionais são enormes para a maioria daqueles municípios, muito mais quando os processos de descentralização e municipalização tornam fundamental a atuação local para a efetivação do direito à educação. Como ela tem se dado é o que nos ocupa a seguir.

2.1 – A efetivação do direito à educação como objeto da elaboração legal local

Com a informação acima, iniciamos a averiguação das contribuições do Legislativo e Executivo municipal para a efetivação do direito público subjetivo à educação no município. Não só porque a este foi assegurada a competência de legislar complementarmente como, também, por que entendemos que as normas constitucionais e legais nacionais não esgotam a possibilidade de criação/inventividade nos âmbitos subnacionais. Possibilidades que não parecem dispensáveis diante dos desafios educacionais a enfrentar.

Em primeiro lugar, investigamos o conteúdo das leis orgânicas municipais (e suas emendas), buscando disposições pró-efetivação do direito à educação (em particular do ensino fundamental) que fossem de autoria municipal e representassem acréscimos ou detalhamentos às determinações constitucionais e ordinárias da União. Em outras palavras, que expressassem proposições locais diante do desafio de vir a efetivar tal direito.

Cabe lembrar, com o auxílio de Duarte (2006), que muitas das normas jurídicas para a educação apresentam alto grau de generalidade, sendo princípios e não regras. Como princípios exigem que se faça algo, tanto mais quanto possível diante dos limites concretos encontrados. Eles apontam a direção, mas não determinam a decisão possível. Entendemos que demandam de cada contexto decisões sobre possibilidades e alternativas que podem ser sinalizadas pela legislação complementar.

A análise de peças normativas dos municípios mostrou que são escassas as disposições para a educação que indicam um esforço nesse sentido. Não sem algum grau de frouxidão de critérios conseguimos classificar as tentativas municipais em três

categorias: acesso, aparelhamento e formulação de políticas educacionais. Seguem sucintamente:

- *Acesso* — mobilização social, aplicação de recursos próprios na concessão de bolsas e prioritariamente na construção de estabelecimentos públicos para suprir faltas de vagas, convênios para atendimento de alunos com necessidades especiais, assistência educacional financiada com recursos próprios.
- *Aparelhamento* — criação do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- *Formulação de políticas* — menção apenas à participação da sociedade nesse processo.

Na categoria acesso, a lógica determinante consiste em operar dentro dos padrões dos programas de “renda mínima” que nem sempre agregam renda aos usuários, mas garantem a frequência do aluno à escola.

Quanto às categorias aparelhamento e formulação de políticas, podemos observar que a participação social requerida quando da criação de conselhos de acompanhamento e controle da política educacional, vai ao encontro dos modelos de flexibilidade da administração pública, da descentralização financeira exequível no orçamento público e que, como observou Oliveira (2005, p. 765), “[...] apelam para as noções de autonomia e participação oriundas dos movimentos reivindicativos, ainda que os envolvidos sejam, a rigor, meros contribuintes ou assistidos”.

Verificamos que a inventividade normativa está praticamente ausente no produto do processo legislativo municipal, indicando baixa contribuição dessa esfera na sinalização de possibilidades e alternativas, bem como na fixação de parâmetros para a efetivação do direito à educação pela gestão local.

Se no contexto da democracia política o produto da elaboração legislativa representa a solução dada para reclamos e embates sociais, o quadro encontrado sugere que a efetivação do direito à educação não se constituiu objeto privilegiado de tais reclamos e embates nos municípios considerados.

2.2 – Gestão das Secretarias e Conselhos e a efetivação do direito à educação

Procuramos também saber que medidas as Secretarias Municipais de Educação (SEMEs) e os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) têm adotado com vistas à

efetivação do direito ao ensino fundamental em sua jurisdição, considerando especificamente o desafio do acesso e gratuidade, da igualdade de oportunidades, da permanência e sucesso escolar e do padrão de qualidade do ensino. Utilizamos questionários impressos e em meio eletrônico para obter as informações com profissionais das SEMEs responsáveis pelo ensino fundamental e com os presidentes dos CMEs.

Com relação a acesso e gratuidade, duas Secretarias mencionaram como medidas “o levantamento da demanda” e três delas “a matrícula de todos”. Com apenas uma menção apareceram as seguintes medidas: chamada pública, gratuidade total, respeito à legislação vigente, transporte, merenda de qualidade, ampliação e construção de escolas. Não aparecem, entre outras, iniciativas que indiquem empenho na avaliação diagnóstica, nos estudos projetivos, na definição de estratégias e instrumentos próprios para o monitoramento de metas, na articulação de políticas de promoção, proteção e reposição do direito ao acesso à educação básica.

A situação não é muito diferente na esfera de atuação dos CMEs. Com apenas uma menção aparecem iniciativas como avaliação dos prédios (localização, acessibilidade, higiene, conforto e segurança), fiscalização do cumprimento da legislação de transporte escolar, levantamento da demanda atendida, parceria (não especificada) com a Secretaria Estadual de Educação (SED) e estabelecimento de normas para o ensino fundamental de nove anos.

No que diz respeito à igualdade de oportunidades, as SEMEs foram quase unânimes em apontar o acolhimento universal dos alunos como estratégia de sua intervenção. Medidas relativas à qualificação da merenda escolar, ao oferecimento de transporte, à adoção de uniforme escolar, ao fornecimento de material escolar e ao atendimento/acompanhamento de alunos com necessidades educacionais especiais receberam uma menção da parte dos informantes.

Em que consiste efetivamente o acolhimento mencionado, o que representa no tratamento das desigualdades, diferenças e diversidades não foi possível aquilatar.

Os CMEs, por sua vez, mencionam atenção ao objetivo do ensino fundamental, política democrática cidadã, parceria com a SED (não especificada) e fixação de normas para inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais. Cada uma das iniciativas recebeu também apenas uma menção e não ficou claro o que se fez e se obteve com isso.

A “parceria”, a que se faz referência, tende a indicar a regulação do estado enquanto ente federativo que demanda a execução de serviços para a esfera local mais do que uma instituição que poderia assistir ao município de forma suplementar, técnica e financeira. Ainda pode-se observar que, para o município, essa situação poderia não ser um problema, pelo contrário. À medida que ele acate e execute as ações determinadas pelo âmbito estadual pode, em alguma medida, proteger-se dos resultados do exercício da política educacional. Nas palavras de Azevedo (2002, p. 55), o “[...] local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central”.

Com vistas à permanência e sucesso escolar as iniciativas mencionadas pelas SEMEs são pontuais e se referem ou à oferta de condições favoráveis (conservação do prédio, transporte, materiais escolares), ou ao acompanhamento do escolar (frequência, rendimento e atendimento especializado), ou à articulação com as famílias e a comunidade (reuniões, visitas às famílias, participação da comunidade na escola), ou ao incentivo ao gosto pelo estudo.

Os CMes, por sua vez, mencionaram iniciativas normativas, de parceria com a SED e adaptações do ensino para a população do campo. Tais adaptações normativas visam combinar ações do programa “Transporte Escolar Rural” (Transrural) com ações de um calendário escolar adequado ao trabalho do campo.

Os dados revelam que as políticas de promoção, proteção, defesa e reposição do direito à educação não estão sistemática e articuladamente delineadas. Não são identificáveis estratégias, mecanismos e instrumentos para o enfrentamento da “cultura de exclusão”.

Mas, a taxa de distorção idade/conclusão no ensino fundamental municipal das localidades em foco (tabela 02) pode ser reveladora.

Tabela 02 — Distorção idade/conclusão do ensino fundamental municipal (2001 e 2005) em municípios selecionados

Unidade territorial	Taxa de distorção idade/conclusão	
	2001	2005
Amambai	49,1	60,5
Bela Vista	50,6	65,5
Campo Grande	54,5	60,9
Corumbá	52,3	57,1
Nova Alvorada do Sul	56,9	56,7
Paranhos	37,5	61,0

Fonte: MEC/INEP

A taxa de distorção idade/conclusão no ensino fundamental municipal cresceu em todos os municípios no período 2001-2005, exceto em Nova Alvorada do Sul. Somente as taxas de reprovação e de abandono não explicam esse crescimento, ainda que continuem expressivas e tenham aumentado. Deve-se também à reposição do direito ao ensino fundamental para parcelas da população acima de 14 anos.

Quanto a tal reposição, as SEMEs informam como iniciativas na educação de jovens e adultos (EJA) a definição de horário, de método e didática específicos, além da aceleração de estudos. Os CMEs mencionaram iniciativas de estudo para implantação do EJA rural, elaboração de norma específica para o ensino noturno, bem como normas para cursos e exames.

A igualdade de oportunidade depende que o dito “acolhimento” no ensino fundamental se dê de modo a assegurar a sua qualidade. Embora insuficientes para exprimir a qualidade desse ensino, os resultados das avaliações em larga escala são elucidativos. Ilustramos com dados da Prova Brasil (2005), uma vez que ela nos permite ver o cenário nos municípios selecionados (tabela 03).

Tabela 03 — Resultados do ensino fundamental municipal na Prova Brasil (2005)

Unidade territorial	Resultados padronizados			
	4ª série		8ª série	
	M	P	M	P
Amambai	4,54	4,57	5,07	4,40
Bela Vista	3,74	3,71	-	-
Campo Grande	5,15	5,17	5,28	4,76
Corumbá	4,21	4,22	4,67	4,28
Nova Alvorada do Sul	4,51	4,21	4,90	4,12
Paranhos	4,68	4,15	5,58	4,57

Legenda: M – Matemática; P - Português

No geral, os resultados são baixos, acusando falta de qualidade no ensino, na medida em que expressam níveis insuficientes de proficiência em leitura, escrita e operações matemáticas. Isso torna ainda mais decisiva a gestão local da efetivação do direito à educação, de modo a que igualdade de oportunidade, permanência e sucesso escolar sejam decorrências da qualificação do ensino.

Procuramos saber que iniciativas foram tomadas com vistas à qualificação do ensino obrigatório. As SEMEs enumeraram medidas de orientação e formação (específica, em serviço) voltadas para diretores de escolas e professores, de

monitoramento das ações desenvolvidas nas escolas e de avaliação externa. Os CMEs mencionaram iniciativas normativas, de parceria com a SED (sem esclarecer o seu objeto) e a avaliação externa.

Cabe aqui lembrar com Oliveira (2005, p. 771) que, em tempos de governos neoliberais, o trabalho docente e seus processos de formação continuada têm expressado a contradição na qual esses trabalhadores “[...] vêm-se envolvidos em uma ideologia que cultiva e valoriza a diferença, a transdisciplinaridade, o trabalho coletivo, o desenvolvimento de competências e habilidades, [...]” ao mesmo tempo em que são “[...] contratados por meio de contratos individuais de trabalho, para lecionarem disciplinas específicas e remunerados por hora-aula de 50 minutos”.

Focando a produção da regulamentação — que entendemos ser possibilidade de complementação da legislação que está ao alcance dos agentes mais próximos do fazer educação — procuramos saber com as SEMEs e os CMEs quais mecanismos pró-efetivação do direito à educação foram introduzidos nos regimentos das escolas municipais.

No tocante à facilitação do acesso e permanência foram mencionadas pelas SEMEs a oferta de educação especial e informática, acesso a conhecimento universal, condições físicas e materiais adequadas ao aluno com necessidades educacionais especiais, condições favoráveis de transporte, material e merenda escolar. Os CMEs mencionaram estímulo à frequência escolar, educação especial e informática.

Com relação à promoção da igualdade de oportunidades na escola, as SEMEs informaram que teriam sido incluídos nos regimentos escolares mecanismos relativos a matrícula universal, elaboração de projeto pedagógico, aceleração de estudos, classificação e reclassificação, acompanhamento clínico para alunos com dificuldades, educação especial, condições materiais e atividades adequadas às fases de desenvolvimento da criança. Os CMEs mencionaram mecanismos relativos a respeito às diferenças individuais, consideração da diversidade cultural, matrícula universal.

As SEMEs afirmam que foram introduzidos nos regimentos escolares mecanismos de promoção do êxito (ou sucesso) escolar como recuperação, sala de reforço, conselho de classe, exame final, reclassificação, premiação de docentes, atividades culturais e esportivas, materiais escolares, aprovação para a série subsequente, avaliação por competência, avaliação global, contínua e cumulativa do desempenho por meio de diferentes técnicas e instrumentos. Segundo os CMEs, os mecanismos introduzidos foram avaliação global com respeito à individualidade,

recuperação, conselho de classe, exame final, reclassificação. Tais mecanismos receberam uma única menção, de modo que não são comuns aos municípios.

No conjunto, observamos que o monitoramento e a avaliação da efetivação do direito à educação não catalisam esforços da gestão local, assim também a busca de alternativas às indicações constantes nas normas gerais emanadas da União.

Analisando o conjunto de dados percebemos a necessidade de fazer surgir na esfera municipal capacidades político-institucionais e técnico-administrativas para se lidar conseqüentemente com a efetivação do direito à educação.

Adotando a ótica analítica de Abrúcio (2006, p. 89), entendemos que isso requer engajamento tanto do governo central quanto dos governos subnacionais, sendo que todos precisam “[...] desenvolver instrumentos e mesmo uma cultura política vinculados às relações intergovernamentais, em particular no caso do governo central, em razão de seu papel necessariamente coordenador”. Tanto mais que na organização federativa o princípio da soberania compartilhada implica garantia de autonomia e, ao mesmo tempo, interdependência entre os governos.

Na esfera das políticas públicas, a coordenação federativa requer um *modus operandi* cooperativo que permita o compartilhamento de objetivos e tarefas, tendo como meio não mais hierarquias centralizadoras, mas o entrelaçamento dos níveis de governo (Ibid., Id.). Requer, também, da gestão local iniciativas que permitam a construção de um sistema articulado de proteção ao direito à educação instrumentado pela prática avaliativa.

3. Considerações finais

Constatamos que, para a realização da sua agenda de política educacional, a gestão local, nos casos observados, padece de colocar em pauta a sua autonomia relativa no que concerne ao efetivo exercício de garantir o direito à educação, à medida que, muito mais que legislar considerando as especificidades locais, tem se pautado pelas regulamentações nacionais.

A “falta” de capacidade inventiva e autônoma dos municípios repercute no processo político de descentralização, na medida em que eles deixam de conquistar poder decisório tanto na regulamentação jurídica (no que lhes compete) como no comando administrativo direto da educação escolar. Desse modo, seguem reforçando o

poder do governo central na gestão educacional municipal, em lugar de avançarem na conquista de maior autonomia.

Tal avanço requer enfrentamento de importantes obstáculos, como: a pouca margem de manobra para iniciativas específicas postas pelas regras constitucionais sobre competências, recursos e políticas públicas (SOUZA, 2006); a exigência do Supremo Tribunal Federal (STF) de que as leis subnacionais reflitam os dispositivos federais, o que concorre para o estabelecimento de hierarquia de tais normas (Ibid., Id.); a escassez de recursos próprios devida à baixa capacidade tributária local (ABRÚCIO, 2006).

Em que pesem esses obstáculos, há que se considerar que os casos observados evidenciam o quão pouco tem prosperado a autonomia republicana dos governos locais na área da educação e, com ela, as possibilidades de busca de soluções criativas e vinculadas às peculiaridades locais para responder ao imperativo da efetivação do direito à educação. Isso opera em prejuízo da maior democratização do poder público como instrumento para fazer frente à concentração de recursos no nível central que fortalecem o poder decisório da burocracia e as práticas clientelistas e particularistas de políticos e seus consociados.

A opção municipal pelos processos descentralizadores e centralizadores ao mesmo tempo, assim como a adesão à gestão gerencial da educação e a municipalização induzida ao ensino obrigatório (AZEVEDO, 2002) vão dando cabo e cor ao processo de modernização estabelecido no país, concorrendo para que se realize na esfera local o Estado mínimo, porém forte (VIEIRA, 2004). Perseguindo eficiência e resultados com a “modernização conservadora” esse Estado, ao mesmo tempo em que regula os sistemas educacionais sob a perspectiva da lógica mercantil, tende a reduzir o direito à educação a mero serviço a prestar.

Na gestão local, os desafios da efetivação do direito à educação ainda estão à espera do estabelecimento de um sistema de proteção articulado, bem como de intervenções sistemáticas e consistentes no sentido da qualificação e democratização educacional.

4. Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. cap. 2, p. 76-125.

ANDRADE, L. A. de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. IN: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio (Orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Editora, 2004.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação & Sociedade*. Campinas, CEDES, v.26, n.92, p.1039-1066, out. 2005

ARROYO, M. G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto*, v.17, n.71, p. 33-40, jan. 2000.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, v. 23, n. 80 – Especial, p. 49-71, set. 2002.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Finanças municipais*. Disponível em: <<http://www.tesouronacional.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

BEISIEGEL, C. de R. Considerações a propósito de um projeto educacional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 7, n. 1, p. 38-49, jan./mar. 1993.

_____. Avaliação e qualidade do ensino. In: BICUDO, Maria aparecida V.; SILVA JÚNIOR, C. A. da. (Orgs.). *Formação do educador: organização da escola e do trabalho pedagógico*. São Paulo: UNESP, 1999. p. 35-41.

_____. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Líber Livro, 2005.

CAMPOS, M. M; HADDAD, S. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 95-125.

CARVALHO, J. S. (org.). *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Instrumentos jurídicos para garantia do direito à educação. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. (Org.). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004. cap. 6, p. 273-375.

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

_____. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 691-713, Especial out. 2007.

_____. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 127-153.

EDUCAÇÃO *de qualidade para todos*: um assunto de direitos humanos. Brasília: UNESCO, OREALC, 2007.

HADDAD, S.; GRACIANO, M. A educação monitorada como um direito humano: experiência da Relatoria Nacional pelo Direito à Educação. In: _____. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 199-265.

HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

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

MARQUES, M. T. S. Sistema de garantia de direitos da infância e da juventude. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. (Org.). *Direito à educação: uma questão de justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação... *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 763-789, set. 2003.

_____. Algumas idéias para pensar e lutar pelo direito à educação, para humanizar a Globalização. Disponível em:
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/fme/up_arquivo//agostinhomonteiro.doc>. Acesso em: 21 nov. 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación*. Informe de 25 de janeiro de 2004 da Relatora Especial Katarina Tomasevski à Comisión de Derechos Humanos, 0º período de sesiones. Consejo Económico y Social das Nações Unidas. Disponível em:
<<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/4ae57c3d96fddd45c1256e46003c3bd4?Opendocument>>. Acesso em: 16 nov. 2006.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, v. 26., n. 92, p. 715-718, Especial – out. 2005.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 661-690, Especial out. 2007.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas. SP: autores e associados, n. 28, abril. 2005.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, IEA-USP, v. 5, n. 12, p. 7-22, maio/ago. 1991.

SCHWARTZMAN, S. Os desafios da educação no Brasil. In: _____.; BROCK, Colin (orgs.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2005. p. 9-51.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV,

2006. cap. 4, p. 186-211.

TOMASEVSKI, K. Por que a educação não é gratuita? In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados, 2006. p. 61-91.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.