

**O DIREITO DE ACESSO À ESCOLA E À EDUCAÇÃO COM QUALIDADE: AS
DUAS FACES DA JUSTIÇA EDUCACIONAL E A DEMOCRACIA**

PARTICIPATIVA

**THE RIGHT OF ACCESS TO EDUCATION AND THE RIGHT TO HIGH-QUALITY
EDUCATION: THE TWO FACES OF THE EDUCACIONAL JUSTICE AND THE
PARTICIPATORY DEMOCRACY**

Alexandre Alberto Trannin¹
alexandretrannin@sercomtel.com.br

RESUMO:

O presente estudo tem como objetivo tratar do direito fundamental à educação com vistas à concretização da justiça educacional que necessariamente implica no direito de acesso à escola e no direito à educação com qualidade, revelando-se, portanto, as duas faces do direito fundamental à educação. Analisar essas duas faces em que se consubstancia a justiça educacional à luz da democracia participativa, ressaltando a importância do conselho do FUNDEB para o controle social da educação. A conclusão extraída deste estudo é a de que os investimentos financeiros em educação aumentaram, mas a qualidade da educação apresenta índices baixos, então, em face da dicotomia entre estes dois binômios: aporte de recursos e baixa qualidade, os conselheiros do FUNDEB não podem ter suas competências restringidas ao controle da legalidade dos gastos com educação. Dada a proximidade física dos conselheiros com as unidades escolares, os conselhos podem funcionar como meio idôneo para o controle da eficiência, eficácia e efetividade da política pública educacional segundo o investimento realizado, avaliando se o resultado produzido pela educação é compatível com recursos investidos.

PALAVRAS-CHAVE: Educação; Justiça Educacional; Democracia; Controle Social.

ABSTRACT

The present study focuses on addressing the fundamental right to education aiming at achieving educational justice that necessarily implies the right of access to education and the right to high-quality education, revealing, therefore, the two faces of the fundamental right to education. Analyzing these two faces, in which the educational justice is consolidated in the light of participatory democracy, emphasizing the importance of FUNDEB (Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals) board to social control of education. The conclusion drawn from this study is that the financial investments in education have increased, yet education still presents low quality indexes, then, before the dichotomy between these two binomials: the allocation of resources and low quality, the FUNDEB counselors can't have their competences restricted to the control of the legality of education spending. Given the physical proximity of the counselors with the school units, councils can act as a suitable mean to efficiency, efficacy

¹ Mestrando em ciência jurídica do curso de mestrado da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Corregedor-Geral do Município de Londrina.

and effectiveness' control of public education policy according to the investment made, assessing whether the result produced by education is compatible with funds invested.

KEYWORDS: Education; Educational Justice; Democracy; Social Control.

1 INTRODUÇÃO

No rol dos direitos fundamentais sociais insere-se o direito à educação. Direito de segunda geração que exige uma prestação positiva do Estado para confirmar os direitos de liberdade de primeira geração, pois somente é verdadeiramente livre o ser humano crítico, capaz de pensar a sociedade na qual está inserido. O art. 205 da Constituição Federal estabelece que o escopo da educação seja a formação da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e qualificando-a para o trabalho. Essas finalidades da educação perpassam a dimensão existencial do ser, pois é por meio da aprendizagem que o ser humano alcança sua humanização.

Durante muito tempo, discutiu-se o direito de acesso à educação, principalmente no Ensino Fundamental. Atualmente essa discussão ainda se mantém, mas vem ganhando relevo a discussão do acesso à educação com qualidade. Não é suficiente garantir vaga na escola pública. A justiça educacional está relacionada à permanência na escola e à qualidade do ensino, elementos estes que se tornaram prerrogativas fundamentais do direito à educação.

A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.494/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), a Lei nº 10.172/01 – Plano Nacional da Educação (PNE) para o decênio 2001/2011 e o Projeto de Lei nº 8.035/10 – PNE 2011/2020, são algumas das legislações que exigem a qualidade do ensino público.

Com a crescente importância dada à qualidade do ensino, foi necessária a criação de um indicador que pudesse conjugar indicadores de rendimento e desempenho, a fim de estabelecer um diagnóstico a respeito da realidade educacional. Para tanto, criou-se o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, por meio do Decreto Presidencial nº 6.094/2007, com a finalidade de aferir a qualidade da educação básica.

Atualmente, não é suficiente que o Estado garanta a vaga na escola pública, deve também garantir que a educação oferecida seja instrumento hábil para inclusão social por meio da qualidade do ensino.

A educação tem papel importante na formação humana e social, tendo em vista que contribui para o bem viver do indivíduo e para o bem viver de todos, uma vez que a melhoria no ensino ofertado pelas escolas públicas favorece o crescimento econômico e social. Mas, essa melhoria está vinculada aos recursos investidos na educação e à qualidade do ensino.

Dada essa importância da educação, a participação popular no processo educacional revela-se como uma via importante de controle do gasto público e da qualidade de ensino ofertada, sendo também exigência do processo de redemocratização vivido no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, por meio da EC nº 53/2006 foi criado o FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, que foi regulamentado por meio da Lei nº 11.494/2007, a qual prevê a participação popular no controle do gasto público por meio da criação do conselho do FUNDEB.

Assim, reconhecida a importância da educação, que tem suas finalidades alcançadas conjugando investimento de recursos e qualidade de ensino, é preciso pensar na importância da participação popular, por meio do conselho do FUNDEB, em todo o processo educacional e não somente no controle do gasto público, uma vez que o investimento em educação necessariamente precisa gerar ensino de qualidade, pois do contrário, não adiante os aportes de recursos para essa política.

Neste sentido, o presente trabalho pretende tratar dos investimentos em educação e da qualidade do ensino medida por meio do IDEB e discutir a atuação do conselho do FUNDEB, à luz da democracia participativa, como instrumento capaz de possibilitar a participação popular no controle do gasto público e da qualidade de ensino.

A importância do estudo justifica-se dada a relevância do direito fundamental à educação para o desenvolvimento do indivíduo e de todo o grupo social, mas também em razão de que o processo de redemocratização brasileiro está ainda por concretizar-se, sendo imprescindível discutir as formas de participação popular na gestão de políticas públicas, a fim de que esta participação não seja formatada segundo os interesses do poder político, mas segundo os interesses de toda a sociedade, funcionando como efetivo controle social.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, a sociedade brasileira deixou o ilegítimo modelo estatal determinado pela ditadura militar iniciada em 1964 e adentrou no Estado novo, democrático, tendo na igualdade e na justiça os valores

supremos para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, conforme se extrai do Preâmbulo da Constituição.

O denominado Estado Democrático de Direito tem fundamento na dignidade da pessoa humana, que é, juntamente com os direitos fundamentais, a essência e a razão de ser do próprio Estado. Denota-se, então, a intrínseca relação entre direitos fundamentais e dignidade humana, sendo certo que esta estará assegurada se, e somente se, aqueles forem respeitados e garantidos pelo Estado.

O conceito de dignidade humana proposto por Sarlet (2001b) revela que os direitos fundamentais devem assegurar a pessoa contra qualquer ato de cunho degradante e desumano, como também devem garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável.

Sarlet (2001a, p. 85), conceitua direitos fundamentais como sendo:

[...] todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do catálogo).

Os direitos fundamentais são classificados pela doutrina moderna em dimensões, fazendo-se referência a três dimensões, segundo a evolução histórica alcançada por esses direitos desde o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas.

Neste estudo, adota-se a classificação de Sarlet (2001a), para quem, os direitos fundamentais podem classificar-se em três dimensões. Os de primeira dimensão são aqueles que surgiram e afirmaram-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa. São os direitos vinculados à liberdade, à igualdade, à propriedade, à segurança, caracterizando-se como direitos negativos. Os de segunda dimensão são os direitos econômicos, sociais e culturais, que atribuem ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social, cuja nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva. Os de terceira dimensão são os direitos de solidariedade e fraternidade, os quais se destinam à proteção de grupos humanos (família, povo, nação) caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Sarlet (2001a) não afirma a existência da quarta dimensão de direitos fundamentais, mas propõe a reflexão sobre a possibilidade da existência de uma nova dimensão, segundo

apontado pelo prof. Paulo Bonavides, que defende que os direitos da quarta dimensão são os direitos à democracia, à informação, e ao pluralismo.

Os direitos sociais à prestação classificam-se como direitos de segunda dimensão, que exige um fazer, um comportamento ativo do Estado para sua concretização, sendo importante ressaltar que, segundo Sarlet (2001a, p. 54), “[...] todas as demandas na esfera dos direitos fundamentais gravitam, direta ou indiretamente, em torno dos tradicionais e perenes valores da vida, liberdade, igualdade e fraternidade, tendo, na sua base, o princípio maior da dignidade da pessoa humana”.

Os direitos de liberdade, de primeira geração, e os direitos sociais, de segunda geração, se completam, já que ambas as dimensões de direitos fundamentais visam garantir a dignidade humana mediante a existência de maior liberdade e igualdade para todos.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os direitos fundamentais sociais são meios inarredáveis do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances, no sentido de igualdade de oportunidades, sendo também a *conditio sine qua non* para a concretização da democracia material no Estado de Direito.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte inseriu, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o Capítulo II, destinado aos Direitos Sociais, nos quais se incluem o direito à educação. Isso revela a importância dos direitos sociais e a certeza de que o constituinte originário quis dar a esses direitos a condição de autênticos direitos fundamentais, haja vista que desde a Constituição de 1934 os direitos sociais estavam previstos no título específico dos direitos econômicos.

A fundamentalidade do direito à educação decorre do fato de que está associado diretamente aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º/CF), destacando-se, principalmente, a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Ainda, a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º/CF), necessariamente, depende do direito à educação, não sendo possível construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, sem garantir acesso à educação, com qualidade, a todas as pessoas.

O direito social à educação foi tratado com maior especificidade no título da Ordem Social, Capítulo III, artigos 205 a 214. Sarlet (2001a) considera que os art. 205 a 208 integram a essência do direito fundamental à educação e compartilham de sua fundamentalidade material e formal, segundo inteligência do art. 5º, § 2º da CF. Quanto aos demais dispositivos,

sustenta que se constituem em normas de cunho organizacional e procedimental, com relevância jurídica idêntica à das demais normas constitucionais.

Ainda, no Título da Ordem Social, Capítulo VII – Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso, constou do *caput* do art. 227 que o direito à educação, entre outros, deve ser assegurado, com prioridade, pela família, sociedade e Estado; por sua vez, o art. 229 do mesmo capítulo, trata do dever dos pais em educar os filhos menores, sendo possível extrair da inteligência do artigo que o legislador constituinte referiu-se à educação no seu sentido axiológico, cumprindo aos pais inspirar, nos filhos menores, valores morais e éticos que pautarão suas escolhas ao longo da vida.

No âmbito da legislação infraconstitucional, a Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, adota o princípio da proteção integral da criança e do adolescente, reforçando que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. O art. 54 do Estatuto repetiu, com algumas alterações, os termos do art. 208 da CF. Por sua vez, o art. 208 da Lei 8.069/90, prevê ações de responsabilidade em face das ofensas aos direitos da criança e do adolescente elencados no citado dispositivo, assegurando imediata sindicabilidade judicial em não sendo os direitos espontaneamente observados.

Também a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reforçou no art. 5º que o ensino fundamental é direito público subjetivo, garantindo o acesso ao poder judiciário para reivindicar o cumprimento desse direito pelo Poder Público.

O reconhecimento da fundamentalidade do direito à educação, bem como a sua condição de direito subjetivo público, não está somente na esfera constitucional, mas também na infraconstitucional, sendo instrumento indispensável para a concreção da dignidade humana.

2.1 Educação e o Desenvolvimento Humano

O artigo 205 do texto constitucional define a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” e afirma que “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Denota-se da leitura do artigo 205 que a educação não é tarefa somente da escola, mas é um processo que se desenvolve dentro da família, na escola e na sociedade e visa alcançar três grandes objetivos, podendo-se destacar como principal o desenvolvimento da pessoa humana, mas também, não menos importante, o preparo do cidadão para o exercício

da cidadania e a sua qualificação para o trabalho – elementos, portanto, estruturais da própria existência humana individual e social.

Todos os homens e mulheres nascem biologicamente humanos, contudo, a humanização de cada um se dá a partir de um processo lento e gradual por meio da relação com os demais componentes do grupo humano, por meio do convívio social e da aprendizagem (SALIBA e PAULA, 2008). Essa aprendizagem se perfaz na família e na sociedade, informalmente e, na escola, por meios formais. Então, embora homem e mulher nasçam humanos, a humanização é uma condição adquirida por meio da aprendizagem.

A criança que vive isolada do grupo social humano e, portanto, privada do processo de aprendizagem por meio das relações sociais humanas, alcançará, no máximo, a condição de um humano semi-selvagem (SALIBA e PAULA, 2008). Confirmando essa assertiva, cita-se o caso do menino Lyokha, encontrado em dezembro de 2007 na floresta de Kalunga na Rússia, vivendo entre lobos, com comportamento animal² - embora biologicamente fosse um humano, o seu desenvolvimento psicoemocional assemelhava-se ao de um animal selvagem, porque durante alguns anos de sua vida ficou afastado do processo de aprendizagem na família, na sociedade e na escola.

O legislador constituinte ao estabelecer, no art. 205, que a educação é um processo que envolve Estado, família e sociedade, e que um dos objetivos é o desenvolvimento da pessoa humana, estabeleceu, a bem da verdade, os fundamentos antropológicos para a sua humanização. Ao determinar que a educação deva preparar a pessoa para o exercício da cidadania, apontou o caminho para a formação de uma consciência crítica no cidadão, essencial para o desenvolvimento da democracia.

Por fim, ao afirmar que a educação deve qualificar para o trabalho elegeu essa política como uma forma adequada de inclusão social, pois a pessoa qualificada para o mercado de trabalho auferirá o rendimento necessário para a sua subsistência e de sua família, alcançando, inclusive, auto-estima elevada por fazer parte da sociedade produtiva, sendo o trabalho, em última análise, direito social que contribui enormemente para a dignidade da pessoa humana.

3 AS DUAS FACES DA JUSTIÇA EDUCACIONAL

2

'Werewolf boy' - <http://www.dailymail.co.uk/news/article-503736/Werewolf-boy--snarls-bites--run-police-escaping-Moscow-clinic.html>: acesso em 22/08/2013

A exclusão escolar tem dupla dimensão, conforme demonstrou Ferraro (2004). De um lado a exclusão da escola, que se refere tanto ao não acesso à escola quanto ao que habitualmente se denomina evasão da escola; do outro lado, a exclusão na escola, remete à exclusão operada dentro do processo escolar, por meio de mecanismos como reprovação e repetência. Segundo Fernandes:

[...] um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. (2007, p. 7)

Pode-se afirmar, então, que o Direito à Educação não é somente assegurar à criança o acesso à escola, mas consiste também em garantir que durante os anos escolares a criança terá o direito a um ensino de qualidade, que lhe possibilite a inclusão social. Neste diapasão, o direito à educação assume dupla dimensão: o acesso à escola e o acesso à adequada formação educacional na escola.

A exclusão educacional pode ser medida por dois parâmetros, que são: I) acesso à população em idade escolar ao ensino público fundamental; II) formação adequada das crianças e adolescentes que passam pelo sistema público de ensino. Frequentar a escola não é suficiente para que se obtenha uma educação de qualidade. Uma vaga para cada criança na escola é apenas uma face da justiça educacional. (WALZER, 2003).

As escolas públicas desempenham importante papel na garantia do direito à educação, pois são as portas de acesso aos mais desfavorecidos para alcançarem o conhecimento inclusivo. Assim, uma educação pública será de qualidade quando possibilitar que os mais desfavorecidos alcancem igualdade de condições para usufruírem das oportunidades de aprendizagem e para exercerem o direito à educação.

Pesquisadores brasileiros como Dias (2007), Menezes-Filho e Amaral (2009), entre outros, depois de acurada pesquisa, revelaram que houve significativo aumento, nas duas últimas décadas, do orçamento destinado à educação, podendo-se dizer que tal aumento decorreu da previsão expressa na Constituição Federal de 1988 de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Ainda, seguindo a política de aumentar os investimentos na educação foi elaborado o Projeto de Lei nº 5.500/2013, sancionado pela presidente Dilma no dia 09/09/2013, que prevê a destinação de 75% dos recursos advindos da exploração petrolífera da camada pré-sal do

para a educação, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 0059/2009.

Dados do Ministério da Educação e Cultura confirmam o estudo dos pesquisadores ao apontar que o investimento direto em educação em relação ao PIB avançou de 3,9% para 5,3% no período de 2000 a 2011. Os investimentos diretos são recursos das três esferas do governo utilizados para bens, serviços e investimentos, incluindo, a título de exemplo, construção e manutenção dos estabelecimentos de ensino, remuneração dos profissionais, recursos para assistência estudantil, alimentação, transporte, material didático, formação de professores, entre outros. (MEC, 2013).

Por outra via, o aporte de recursos não foi acompanhado da melhoria na qualidade da educação ofertada nas escolas da rede pública. Para confirmar essa assertiva, é o resultado da Prova Brasil, realizada pelo Ministério da Educação (MEC) no ano de 2005, que apontou que um aluno da oitava série no Brasil detém conhecimento similar àquele adquirido por um aluno de quarta série nos países desenvolvidos.

Ainda, revelando a qualidade do ensino público no Brasil, os alunos da rede pública de ensino ocuparam as últimas posições mundiais na apropriação do conhecimento de matemática, ciências e língua nos exames do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), segundo resultados divulgados em 2010. Num total de 65 (sessenta e cinco) países que fizeram o exame, o Brasil ocupou a 53ª posição no ranking geral, sendo esta mesma posição para os exames de compreensão de leitura e ciências e a 57ª posição nos exames de matemática. (OCDE, 2010).

O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Então, surgiu a necessidade de medir a qualidade do ensino público. Para tanto, foi criado o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que foi instituído por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que estabelece em seu art. 3º:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

O índice combina dois indicadores normalmente utilizados para acompanhar o sistema de educação: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio), cujo resultado é a combinação de dois outros indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino. (FERNANDES, 2007).

Comparando o IDEB do ensino fundamental (anos iniciais) da escola pública com o da escola particular, em âmbito nacional, constata-se que para a escola pública, no ano de 2011, o índice foi de 4,7 enquanto que para a escola particular, no mesmo ano, o índice foi de 6,5. Já para o ensino fundamental (anos finais) a escola pública obteve o índice de 3,9, em 2011, e a escola particular 6,0 (INEP – Portal IDEB).

Os dados demonstram, claramente, que embora tenha havido o aumento de investimentos na educação, o indicador de qualidade da escola particular ainda é superior que o da escola pública no âmbito nacional. Por sua vez, a comparação com os países membros da OCDE também revela o baixo índice da qualidade da educação brasileira. Esses resultados são altamente preocupantes em face da importância social da educação e do contingente populacional que essa política pública envolve. Segundo dados do Censo Escolar (2006, p.38) existem 203,9 mil estabelecimentos educacionais no Brasil, dos quais 82,6% são públicos e 17,4%, privados.

Vitor Henrique Paro, professor titular da faculdade de educação da USP, não economiza nas críticas ao sistema público educacional brasileiro. Para ele, a educação não está comprometida com “o efetivo bem viver dos educandos e com sua contribuição para uma sociedade mais humana”, sendo que os gastos são muito altos para oferecer uma educação desinteressante e que faz com que milhões de crianças desperdicem horas preciosas de suas vidas e o que é pior, “tira-lhes o gosto de viver o presente”, e complementa:

[...] tudo isso em troca de resultados pífios, representados por um aprendizado que, para expressivas proporções da população que passa pelo ensino fundamental, fica muito aquém até mesmo das rudimentares capacidades do ler, escrever e fazer contas a que se propõem as mais tímidas e despretensiosas políticas públicas para a escola elementar. (2007, p.35).

Trata-se, portanto, de uma triste realidade que alcança milhões de crianças e jovens brasileiros, que têm o direito fundamental à educação pública com qualidade. Em que pese o desafio para dimensionar o conceito de qualidade na educação, haja vista a divergência entre os cientistas da educação sobre os aspectos que revelam a qualidade no ensino público, é inegável que a educação com qualidade deve garantir que a pessoa tenha condições de inserir-se no mercado de trabalho e exercer a cidadania em razão da apropriação de conhecimentos de leitura, escrita, interpretação e cálculo, favorecendo uma vida com maior satisfação pessoal e melhor convivência social.

4 O ESTADO SOCIAL E A DEMOCRACIA

O Estado Social, segundo Bonavides (1999), é que possui melhores instrumentos para a consagração dos valores democráticos. Estes são alcançados através dos mecanismos de participação presentes nesse sistema como a iniciativa, plebiscito, referendo e veto popular.

Contudo, a democracia não se resume às eleições, à idéia de cidadania política organizada em partidos políticos, ao processo eleitoral, à rotatividade de governantes e à divisão da República em três poderes. Democracia é, sobretudo, tornar o cidadão um sujeito de direitos, os quais se consubstanciam na liberdade, igualdade e solidariedade, concretizando, efetivamente, os princípios constitucionais que levam ao recrudescimento da dignidade da pessoa humana.

O anseio do homem pela democracia, a qual é fruto do labor da humanidade ao longo de sua trajetória no tempo, ainda hoje persiste. Tal constatação apresenta-se, se não como prova, pelo menos como forte indício de que há algo de relevante para o ser humano enquanto indivíduo e enquanto membro de uma sociedade não apenas a idéia de democracia, mas a efetiva realização desta no mundo fático.

A conquista de uma democracia mais apurada leva à vivência de uma cidadania cujo sentido ultrapassa os conceitos tradicionais do direito ao voto, fazendo emergir suas múltiplas dimensões: a cidadania civil, buscada nas lutas pela anistia e pela recuperação de direitos políticos; a cidadania social, conquista das reivindicações sociais por políticas sociais e a cidadania política, expressa na reivindicação da participação popular. A participação, que aparece desde então na fala dos movimentos sociais, exige mais do que o direito de inclusão na sociedade, exige o direito de participar da definição do tipo de sociedade em que se quer ser incluído.

Esta conquista cidadã do direito de participar da gestão dos destinos da sociedade, expressou-se no processo constituinte que se seguiu a esse forte momento de mobilização

social após o enfraquecimento da ditadura, à custa de muito sangue derramado nas masmorras brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 erigiu o Estado Democrático e Social de Direito, cujas colunas mestras são os direitos fundamentais e a democracia, que tem como desiderato a realização da dignidade da pessoa humana; constitucionalizou o direito dos cidadãos de participar diretamente da política, indo além da democracia representativa. Para tanto, foram criados canais de participação junto ao Legislativo: a Iniciativa Popular Legislativa e as Audiências Públicas; junto ao Executivo: os Conselhos e junto ao Judiciário: a Ação Popular; constituindo-se em instrumentos a possibilitar uma efetiva participação paritária entre Estado e sociedade.

O Estado social contemporâneo, que assenta a concretude do binômio igualdade-liberdade, inicia-se pelos direitos individuais, vai aos direitos sociais e passando pela fraternidade alcança a condição política da dignidade humana: o direito à democracia tendo por titular o gênero humano.

4.1 Controle Popular como Modelo de Participação Direta

A participação popular possui conceitos que se vinculam ao poder político, entretanto convém salientar as prerrogativas da Administração Pública que se exprimem por meio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado na atividade administrativa. Entretanto, essas prerrogativas suportam limitações. Com efeito, sendo a atividade administrativa o desempenho de função, quem a exerce se sujeita ao dever de buscar o interesse público de outrem, e para se desincumbir desse dever necessita manejar poderes, logo, quem exerce função tem deveres-poderes, residindo a tônica na idéia de dever e não de poder. (MELLO, 2001).

O sistema de controle de poder é essencial à existência de um Estado de Direito, e a sua abertura a ampla participação política configura, por seu turno, um Estado de Direito Democrático. As regras, por sua vez, que estabelecem a convivência democrática pressupõem a existência de um Estado submetido à legalidade, pois a legalidade é pré-condição para que se alcance plenamente a legitimidade.

Encontram-se na Constituição duas formas de organização do poder, ambas centradas na distribuição de recursos de poder: distribuição primária, na qual os recursos de poder são distribuídos para o Estado e seus órgãos; e a secundária cuja apropriação é facultada a diferentes agentes políticos. Esta última confere com o direito à cidadania previsto no texto

constitucional, dentre os quais cumpre ressaltar a legitimidade dos cidadãos para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas. (SILVA, 1999).

Silva (1999) identifica entre os direitos coletivos na Constituição outra forma de direito de participação, denominado-a de direito de participação da comunidade, do qual se extrai o direito de fiscalização popular das contas do município, pelo contido no § 3º do artigo 31 da Constituição, proporcionando uma participação de natureza comunitária, não corporativista.

Da intelecção dos artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988, pode-se extrair duas espécies de participação: a direta e a indireta. A participação indireta ou democracia representativa, refere-se ao sufrágio universal para a escolha de representantes que exercerão o poder político em nome do povo. O voto do cidadão, então, representa a titularidade do poder estatal ao povo e, constituindo como direito, o voto é um exercício de cidadania. A Constituição de 1988 também reconheceu como fundamental a liberdade de participação política do sujeito no poder de forma direta (democracia participativa), nos casos previstos no próprio texto constitucional, pelo que pode se denominar como reserva de poder. Isto é, a despeito da tendencial concentração do poder em instituições legitimadas, há uma reserva de poder com exercício direto do cidadão, essencial à dignidade humana. Para a participação direta são fundamentais dois princípios: o princípio democrático e o princípio participativo. (SILVA, 1999).

O princípio democrático encontra-se fundamentado na Constituição brasileira no art. 1º, que define: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de direito[..]”; sendo, portanto, esse princípio que assegura o exercício do poder pelo povo e para o povo. O conceito de democracia, então, se assenta na soberania popular e na participação, ou seja, no exercício do poder de forma direta e indireta.

É também na Constituição de 1988 que o princípio participativo é estabelecido como elemento fundamental para o controle e a consolidação da democracia brasileira. Participação popular é o caminho para a concretização da nova ordem democrática.

As formas de participação cidadã baseiam-se, principalmente, na criação de novos canais e mecanismos de articulação entre sociedade civil e esfera pública. Disso resulta a construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais. Isto é, a criação de espaços públicos não só para debates, mas também para a gestão ou fiscalização da coisa pública pela sociedade civil.

O princípio participativo da democracia direta pode ser percebido pelas ações de controle direto sobre os elementos locais imediatos, complementados entre grupos de interesses nas políticas públicas. Dessa forma, tal princípio se caracteriza pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo. Um dos instrumentos muito utilizados para isso são os Conselhos, órgãos compostos por representantes da sociedade civil, de caráter deliberativo, consultivo, normativo e/ou fiscalizador.

5 CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

Com o aperfeiçoamento do Estado de Direito Democrático se ampliou os mecanismos que integram o controle social na Administração Pública, destacando-se, no tocante à educação, a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e posteriormente do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. A supracitada lei, no art. 24, prevê a existência de um conselho com a finalidade de exercer o controle social e o acompanhamento da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos dos Fundos junto aos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A criação dos conselhos do FUNDEB foi motivada pelo traço constitucional da participação popular, mas é preciso cuidar para que não seja mais um mecanismo burocrático, que cria apenas uma aparência de controle social, onde os conselheiros comparecem apenas para assinar a ata, sem, sequer, tomar conhecimento da pauta de deliberações. Para que os conselhos não se resumam a mero cumprimento formal da exigência legal, principalmente nos Municípios, onde há o risco da hegemonia do Executivo, confabulando uma participação enganosa, é essencial que os conselheiros possam ser capacitados a fim de cumprirem as suas competências no controle social da educação, que são relevantes, segundo a Lei nº 11.494/2007, citando-se, a título de exemplo, as prestações de contas apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

Mas, pensar nos conselhos do FUNDEB como órgão para análise da legalidade da aplicação dos recursos é minimizar a potencialidade que se pode extrair dessa possibilidade de controle social. Os conselhos podem funcionar como meio idôneo para o controle da eficiência, eficácia e efetividade da política pública educacional segundo o investimento realizado, ou seja, avaliar se o resultado produzido pela educação é compatível com os recursos investidos.

Foi demonstrado nesta pesquisa que houve aumento de investimentos na educação, por outra via, também ficou demonstrada a baixa qualidade do ensino público fundamental, principalmente segundo os índices do IDEB, sendo que a conjugação do binômio investimento de recursos e educação com qualidade tem que apresentar resultado eficiente, uma vez que o princípio da eficiência, por determinação constitucional, rege a Administração Pública.

É certo que para isso é preciso estabelecer indicadores que possibilitem mediar a eficácia da aplicação de recursos públicos, que pode ser conjugada com o indicador já existente que mede a qualidade na educação, que é o IDEB, para, então, avaliar a eficiência do investimento e o serviço de educação prestado.

Mas também é preciso que os conselhos sejam fortalecidos por meio de uma formação adequada dos conselheiros, o que dificilmente será possibilitado pelo Executivo, a fim de que exerçam efetivo controle dessa política pública.

Nesse sentido, a contribuição para a formação dos conselheiros com vistas a um efetivo controle social da educação poderia advir do terceiro setor. Integram o terceiro setor as organizações privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvem ações a fim de suprir lacunas deixadas pelo setor público e privado, visando sempre a promoção social. Trata-se, portanto, de um espaço institucional que abriga entidades privadas com finalidade pública. (TEIXEIRA, 2004).

Segundo Falconer (1999), o terceiro setor surgiu na década de 1990 e trazia uma proposta inovadora com vistas à renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, se possível, a superação da pobreza.

Com a finalidade de exemplificar, citam-se algumas organizações que compõem o Terceiro Setor: organizações não governamentais (ONGs), as cooperativas, as associações, fundações, institutos, instituições filantrópicas, entidades de assistência social, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Cumpre destacar que a Constituição Federal reconhece nos seus artigos 194, 195 e 204 que o Estado não pode isoladamente se encarregar das ações sociais e inclui a participação das entidades filantrópicas na formulação das

políticas públicas e na concretização de iniciativas de seguridade, abrangendo saúde, previdência e assistência social, isentando-as da contribuição previdenciária. (TCU, 2002).

Segundo o Tribunal de Contas da União, “o terceiro setor significa o fortalecimento da sociedade civil em contraponto à iniciativa pública de controle social, que compromete a participação popular ao ditar as regras”. O órgão de controle também aponta que o terceiro setor tem como característica viabilizar novas relações na sociedade, as quais estimulam a cidadania e favorecem o “surgimento e aperfeiçoamento de movimentos sociais de opinião e pressão social”. (TCU, 2002, p. 31).

Merecem destaque as ONGs, na medida em que não são entidades representativas de interesses de seus associados ou quaisquer segmentos da população, desenvolvendo um trabalho político, social e cultural. Segundo Jacobi:

[...] não são entidades assistencialistas de perfil tradicional, elas servem a comunidade realizando trabalhos de promoção da cidadania e de defesa dos direitos coletivos, lutando contra exclusão e contribuindo para o fortalecimento dos movimentos sociais (2002, p. 168).

As ONGS desenvolvem trabalhos na formação de lideranças, visando à constituição e o pleno exercício dos direitos prescritos na Constituição e demais leis. Nesse âmbito de atuação, o trabalho das ONGs se concentra em algumas categorias nucleares: assessoria, educação, capacitação, pesquisa e informação, campanhas de denúncia, etc.

A atuação dessas organizações mantém um caráter eminentemente educativo. E ao trinômio educação, assessoria e informação se devem agregar uma multiplicidade de ações de atendimento direto à população. Os resultados desses trabalhos refletem no crescimento e amadurecimento político da sociedade brasileira, incentivando a participação popular na formulação, implementação e controle das políticas públicas.

À medida que se desenvolvem os mecanismos legais de participação na gestão democrática, reconhece-se dois requisitos básicos para o cidadão agir paritariamente junto ao poder público: ativismo político e compreensão técnica. O primeiro diz respeito à capacidade de formular ações de finalidade pública e o segundo, significa entender as ações que envolvem a atividade pública. Desta feita, a formação dos conselheiros é essencial para que possam desenvolver suas competências a contento.

O conselho do FUNDEB tem papel importante não somente no controle da legalidade dos gastos públicos, mas na efetividade do gasto com vistas a uma educação com qualidade. A importância deste conselho está no fato de que os conselheiros estão próximos da realidade das escolas, freqüentam a unidade escolar e podem participar do cotidiano da

vida na escola. Essa proximidade física possibilita um controle aguçado para identificar desvios e também para contribuir para uma gestão educacional efetiva.

Repensar as funções dos conselheiros para que o controle social não se restrinja à aplicação de recursos públicos é essencial para conjugar investimentos de recursos com qualidade de ensino. Para tanto, pode-se estabelecer, além do IDEB, outras variáveis a serem aferidas pelo Conselho segundo o recurso investido, tais como: número de professores regentes e professores auxiliares nas escolas; número de alunos por turma; número de supervisores pedagógicos por escola; nível de escolaridade dos profissionais; atividades pedagógicas implantadas; rotatividade de professores na escola; condições físicas da escola: iluminação, ventilação, internet, computadores, equipamentos eletrônicos, quadra de esportes; atenção aos alunos com defasagem de aprendizagem; entre outras, que viabilizem um acompanhamento da realidade escolar pelos conselheiros.

Há em alguns municípios o Conselho Municipal de Educação (CME), que tem papel importante na avaliação, definição e fiscalização de políticas educacionais, podendo atuar em parceria com o conselho do FUNDEB, objetivando aprimorar a ação pedagógica escolar e o controle do uso das verbas da educação, o que favorece o fortalecimento da participação da sociedade civil, que é tão difícil em face da hegemonia do Poder Executivo na elaboração, implantação e execução das políticas educacionais.

Em um Estado Democrático os mecanismos de participação popular como conselhos, orçamento participativo, consultas populares, referendos, plebiscitos, entre outros, devem ser fortalecidos, e o cidadão deve ser educado para exercer a cidadania ativa, que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação. (CHAUÍ, 1984).

CONCLUSÃO

1. O direito à educação tem importância incontestável, tanto que seus objetivos foram alçados à categoria de norma constitucional, pois para a formação do Estado de Direito Democrático e Social é imprescindível que as pessoas tenham acesso à educação que garanta o desenvolvimento da pessoa humana, sua preparação para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o mercado de trabalho.

2. O Direito à Educação não se restringe à garantia do acesso à escola, mas implica também na garantia de oferta de ensino com qualidade, revelando-se as duas faces da justiça educacional.

3. No Brasil, os investimentos em educação aumentaram nas últimas décadas, mas os indicadores de qualidade apontam para baixa qualidade do ensino fundamental ofertado nas escolas públicas.

4. A redemocratização do país implica, necessariamente, na participação popular e no controle social das políticas públicas, sendo que no tocante à educação foi criado, por meio da Lei nº 11.474/2006 o conselho do FUNDEB, além dos já existentes Conselhos Municipais de Educação.

5. A função dos conselheiros do FUNDEB não pode ser restrita ao controle de legalidade do gasto público, mas é imprescindível que os conselheiros, que possuem maior proximidade com a realidade escolar, fiscalizem a qualidade do investimento na educação e a qualidade do ensino, fortalecendo, ao lado dos Conselhos Municipais de Educação o controle social da educação.

6. O direito fundamental à educação será efetivado à medida que houver vaga para todos e quando a escola pública ofertar uma educação que garanta igualdade de oportunidades. As vagas escolares podem ser sindicadas judicialmente com facilidade, já, a qualidade do ensino não. Então, a participação dos conselhos no controle do gasto público e da qualidade da educação é um caminho viável de participação popular e de controle da legalidade e da qualidade da educação ofertada nas escolas públicas.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CHAUÍ, M. Cultura e democracia. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

DIAZ, M. D. M. . Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. FIPE, São Paulo, 2007.

FALCONER, A. P. A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. 1999 (dissertação de mestrado em Administração) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo, São Paulo: 1999. Disponível em:

<http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/andres_falconer.pdf> - acesso em 28/08/2013.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B9C976990-7D8D-4610-AA7C-FF0B82DBAE97%7D_Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf acesso em 29/08/2013.

FERRARO, A. R.. Escolarização no Brasil na ótica da exclusão. In: MARCHESI, Álvaro; GIL, Carlos Hernández. Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural. Porto Alegre: Artmed, 2004.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2006. Brasília: 2007 – disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BB2D8FEE8-D51C-4B38-B45B-971067E9C4FF%7D_SINOPSE-2006-MIOLO-01.pdf – acesso em 28/08/2013.

_____, Resultados do ideb. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=295948> – acesso em 28/08/2013.

JACOBI, P. Articulação social para enfrentar a exclusão digital. Revista Política e Sociedade, nº 1, setembro de 2002, p. 163 a 187 - disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4938> - acesso em 29/08/2013

MELLO, C. A. B. de, Curso de direito administrativo, 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2001.

MENEZES, N. F.; AMARAL, L. F. L. E, "A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar," Ibme Working Papers wpe_162, Ibme Working Paper, Ibme São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf> - acesso em 27/08/2013,

Ministério da Educação e Cultura. Investimentos por aluno cresce em todos os níveis de ensino. Brasília, 27/06/2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18772:investimento-por-aluno-cresce-em-todos-os-niveis-de-ensino&catid=211&Itemid=86 – acesso em 28/08/2013.

MORAIS, J. B.de; HERMANY, R.. O direito social como estratégia de integração entre sociedade e espaço público estatal: uma abordagem a partir de Georges Gurvich. In: GESTA LEAL, Rogério (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. Tomo 3.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação na constituição federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. Revista Brasileira de Educação, mai/jun/jul/ago. 1999, 11ª ed. disponível em: http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE11/RBDE11_07_ROMUALDO_PORTELA_D_E_OLIVEIRA.pdf - acesso em 26/08/2013.

_____. Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do século XXI. 120f. Tese (livre docência). Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. Educar em Revista. Curitiba, n. 22, jan./fev, 2003.

PARO, V. H. Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino. 1ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2007.

PINTO, J. M. de R.. A política de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação e Sociedade, Campinas, v.28, n.100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

Programme For International Student Assessment. PISA 2009 results: what students know and can do. OECD, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852548.pdf> - acesso em 28/08/2013.

REALE, M.. Pluralismo e liberdade. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 33, nº. 94, out/dez 2002 disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054658.PDF> - acesso em

SALIBA, Maurício Gonaçalves; PAULA, Paulo Mazzante de. O acesso à educação pela via processual: forma de inclusão social. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2008, Brasília-DF, Fundação Boiteux, p. 6272-6287.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. 3. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001a.

_____, I. W. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001b.

SILVA, J. A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

TEIXEIRA, R. Discutindo o terceiro setor sob o enfoque de concepções tradicionais e inovadoras de administração. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 1-15, jan-mar. 2004.

WALZER, M. Esferas da justiça: em defesa do pluralismo e da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

