

Política estadual de descentralização financeira a Centros de Educação de Jovens e Adultos no Rio de Janeiro

Luciana Bandeira Barcelos

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ – Brasil

Resumo

O artigo, recorte de uma tese de doutorado que investigou a participação e o controle social na gestão financeira de Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), por constituir parte integrante da política pública de financiamento da educação no país, apresenta reflexões sobre a política estadual de descentralização financeira aos CEJA. A pesquisa de origem, um estudo de casos, realizado em cinco CEJA, no estado do Rio de Janeiro, objetivou compreender como se faz o exercício do controle social, e se esse exercício e a participação que ele exige contribuem para a qualidade da gestão pública escolar. Realizou-se levantamento documental e observação sistemática desses espaços e, por meio de questionários, captaram-se concepções de estudantes, professores e funcionários; complementarmente, entrevistaram-se, também, gestores, buscando saber como, por que e para que se participa e se exerce o controle social sobre recursos financeiros descentralizados aos CEJA. Indícios encontrados nos conteúdos e em algumas práticas observadas no campo empírico sustentam a validade da hipótese formulada, ampliando a compreensão do referencial teórico adotado, não sem perceber os limites que a realidade impõe a esse exercício, o que compromete a efetividade das práticas, especificamente quanto à gestão financeira, que permanece sendo o desafio a ser enfrentado.

Palavras-chave: **Educação de Jovens e Adultos. Centros de Educação de Jovens e Adultos. Política estadual de descentralização financeira.**

State policy of financial decentralization to Youth and Adult Education Centers in Rio de Janeiro

Abstract

The article, which is part of a doctoral thesis that investigated participation and social control in the financial management of Youth and Adult Education Centers (CEJA, in Portuguese), as it is an integral part of the public policy of financing education in the country, presents reflections on the state policy of financial decentralization to CEJA. The original research, a case study carried out in five CEJA in the state of Rio de Janeiro, aimed to understand how social control is exercised, and whether this exercise and the participation it requires contribute to the quality of public school management. A documentary survey and systematic observation of these spaces were carried out and, through questionnaires, the conceptions of students, teachers and employees were captured; in addition, managers were also interviewed, seeking to know how, why and for what purpose social control over decentralized financial resources to CEJA is exercised and participated in. Evidence found in the content and in some of the practices observed in the empirical field supports the validity of the hypothesis formulated, broadening the understanding of the theoretical framework adopted, not without realizing the limits that reality imposes on this exercise, which compromises the effectiveness of the practices, specifically with regard to financial management, which remains the challenge to be faced.

Keywords: **Youth and Adult Education. Youth and Adult Education Centers. State financial decentralization policy.**

Política estatal de descentralización financiera hacia los Centros de Educación de Jóvenes y Adultos de Río de Janeiro

Resumen

Este artículo, derivado de una tesis doctoral que investigó la participación y el control social en la gestión financiera de los Centros de Educación de Jóvenes y Adultos (CEJA), aborda la política estatal de descentralización financiera hacia estos centros como parte integral de la política pública de financiamiento educativo en Brasil. La investigación original, un estudio de caso realizado en cinco CEJA del estado de Río de Janeiro, tuvo como objetivo comprender cómo se ejerce el control social y en qué medida este ejercicio, junto con la participación requerida, contribuye a la calidad de la gestión pública escolar. Se llevó a cabo un levantamiento documental y una observación sistemática de estos espacios, complementados con cuestionarios dirigidos a estudiantes, docentes y personal administrativo. Además, se realizaron entrevistas con los directivos para entender cómo, por qué y con qué propósito se participa y ejerce el control social sobre los recursos financieros descentralizados a los CEJA. Los hallazgos obtenidos a partir de los contenidos analizados y algunas prácticas observadas en el campo empírico apoyan la validez de la hipótesis formulada, ampliando la comprensión del marco teórico adoptado. No obstante, también se identificaron los límites que la realidad impone a este ejercicio, lo que compromete la efectividad de las prácticas, especialmente en lo que respecta a la gestión financiera, que sigue siendo un desafío por resolver.

Palabras clave: Educación de Jóvenes y Adultos. Centros de Educación de Jóvenes y Adultos. Política de descentralización financiera del Estado.

À guisa de introdução

A política pública de descentralização financeira, ainda que com origem contraditória, gestada em território neoliberal, deslocando poucos recursos e nem sempre o poder de gerirlos com completa autonomia, pode impactar significativamente uma escola pública, ainda que movimentando pequena parte dos recursos destinados à educação. O acesso de forma direta a recursos financeiros permite o atendimento a necessidades imediatas, minimizando necessidades cotidianas e permitindo a participação dos sujeitos nos processos decisórios da escola.

Especialmente se essa escola for um Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) – unidade escolar de oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA), nos níveis fundamental e médio, ensino semipresencial, por módulos, em funcionamento no estado do Rio de Janeiro desde 1976, a partir de 2011 em sistema de gestão compartilhada entre a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), por intermédio da Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Fundação CECIERJ), compondo a Rede CEJA, composta por 58 unidades escolares, distribuídas em 47 municípios e atendendo cerca de 58.000 estudantes – considerando-se seu modo de oferta singular e o público que atende.

Pensar política pública de descentralização financeira sob a lógica de um CEJA, implica compreender o modo como estas escolas se constituíram historicamente e as peculiaridades deste modo de oferta de EJA, que influenciam diretamente a gestão financeira desses espaços. Ressalte-se, que no momento histórico que vivenciamos, o CEJA constitui a única unidade escolar de oferta exclusiva de EJA no estado do Rio de Janeiro.

Nos espaços de oferta da EJA e no imaginário da sociedade, sobrevivem *marcas da suplência*, termo que refere-se a características de uma concepção de ensino supletivo que, embora superada no plano legal e epistemológico, ainda estão presentes nos espaços de oferta da EJA e no ideário dos sujeitos envolvidos com a modalidade, como a de que educar jovens e adultos serve apenas para repor escolaridade não realizada na idade apropriada, passando ao largo da concepção de direito da pessoa humana, conforme estabelecido em documentos internacionais dos quais o país é signatário, e na própria Constituição Federal de 1988.

Marcas estas, também presentes nos CEJA, unidades escolares historicamente relegadas a segundo plano, sobrevivendo a margem do sistema, carente de recursos e de políticas que se fundamentem em suas especificidades.

Em se tratando de um CEJA, às marcas da suplência, junta-se a perspectiva da educação a distância, e o modo como historicamente se constituíram que traz em seu cerne, aspectos contraditórios presentes em sua formulação original, que data do início da década de 1970, entre eles a possibilidade de “conclusão em curto prazo” que, em meu entendimento, resultou no chamado “aligeiramento da formação” e as consequências que dele derivam.

Nesse sentido, pensar os impactos que os recursos advindos das políticas de descentralização financeira em curso promovem no interior dessas unidades escolares, implica refletir sobre o modo como esses recursos chegam às unidades CEJA e são por elas gerenciados.

Questão que ocupou o centro de uma tese de doutorado já defendida, que objetivou compreender como se faz o exercício do controle social sobre recursos financeiros descentralizados repassados diretamente aos CEJA, e se esse exercício e a participação que ele exige contribuem para a qualidade da gestão pública escolar, e que impulsionou a proposição deste artigo, onde intenciono refletir sobre a política estadual de descentralização financeira aos CEJA.

Há que se ressaltar que, em escolas praticamente sem recursos, a política estadual de descentralização financeira, pode ser positiva e representar autonomia, mas não se pode perder de vista que não há gerenciamento capaz de efetivar políticas públicas sem recursos financeiros suficientes.

CEJA: situando a oferta no cenário educacional

CEJA são os antigos Centros de Estudos Supletivos (CES). Constituem um modo de atendimento aos sujeitos da educação de jovens e adultos, instituído em nosso país na década de 1970, sob a égide da concepção de ensino supletivo então em vigor, com oferta em regime semipresencial, sem caráter de seriação.

Foram concebidos durante a ditadura civil-militar para servir ao mercado de trabalho de uma indústria nascente no Brasil, que integrava o modelo de desenvolvimento assumido e importado dos países desenvolvidos. A baixa escolarização dos trabalhadores era apontada como impedimento ao desenvolvimento de uma indústria de alta complexidade e, por isso, requeria uma escolarização imediata, em tempo menor, que atendesse os requisitos da implantação de plantas industriais que integravam o modelo.

Criava-se um modelo que, ao oportunizar um espaço de atendimento individual, permitia ao professor olhar particularmente o estudante, observando deficiências e necessidades e, ao mesmo tempo, se exigia que esse mesmo professor o inserisse em um padrão previamente determinado, nem sempre adequado, que desconsiderava trajetórias anteriores de cada sujeito, em maioria oriundos de formação escolar “marcada por problemas de seletividade, descontinuidade e fraturas” (Souza, 2000, p. 3), o que gerou inquietações entre professores e estudantes, conforme pode ser observado pela autora no período em que atuou em um CEJA.

Com o passar do tempo e as sucessivas mudanças em curso, tanto de caráter legislativo quanto conceitual, entremeadas pelas contradições de seu cotidiano escolar, os CEJA, gradativamente foram se modificando, ressignificando práticas instituídas e instaurando novas práticas.

Na atualidade (2024) integram uma rede específica, nomeada Rede CEJA, em uma administração compartilhada entre duas secretarias de governo distintas – a SEEDUC/RJ e a SECTI/RJ, por intermédio da Fundação Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cecierj) – situação iniciada há mais de dez anos, com desdobramentos visíveis nos espaços escolares, que afetam diretamente a gestão financeira das unidades.

E organizam seu atendimento aos estudantes em três modos distintos: a) presencial individual, quando há consulta individual ao professor de uma dada disciplina para esclarecimento de dúvidas; b) presencial coletivo, quando participa de atividades diversas em grupo; e c) *online*, em que participa de *chats* e fóruns, acessa os módulos do curso, materiais diversos e vídeos e pode consultar o professor por intermédio da plataforma virtual. Todos esses momentos possibilitam o acompanhamento da aprendizagem do estudante e integram seu processo de avaliação; o momento formal da avaliação por disciplina, no entanto, acontece na sala de provas, quando o estudante realiza a avaliação referente ao módulo em estudo.

Metodologia

Na pesquisa em referência, aponto a condição humana da pluralidade, que se manifesta na capacidade de agir e reagir, de ocupar os espaços públicos – própria da condição humana – como parte do fio condutor pelo qual interpretei os dados obtidos.

Espaço público para Arendt (2015) significa o espaço do “aparecimento do homem”, o espaço do debate político, de revelação do sujeito, quando se é visto e ouvido pelo outro, assim como quando se ouve e percebe-se o outro. Portanto, na perspectiva da autora, é o espaço do agir humano, que se dá por meio da ação e do discurso e onde se produzem acordos entre homens.

Compreender a capacidade de agir, que adquire sentido com o discurso que a acompanha, e suas características – a ilimitabilidade, ou seja a capacidade de “romper limites e transpor todas as fronteiras” (Arendt, 2015, p. 236) e a imprevisibilidade, ou seja a incapacidade de revelar de antemão todos as consequências de uma ação que se inicia, pois “a ação só se revela plenamente para o contador de histórias, ou seja, para o olhar retrospectivo do historiador” (Arendt, 2015, p. 238) – é essencial para o entendimento de meu objeto.

A imprevisibilidade e a ilimitabilidade, enquanto características da condição humana, impossibilitam calcular o impacto e as consequências de nossas ações cotidianas. Temos a ilusão de que sabemos ou de que pensamos saber, em função de nossas experiências, onde tais ações podem nos levar sem, entretanto, ter controle sobre uma ação iniciada ou na qual intervimos, por não termos domínio sobre ações humanas, por sermos seres inconclusos, em permanente construção/reconstrução, que se completam nos diversos espaços de convivência humana e, por isso mesmo, passíveis de mudanças permanentemente, o que nos aproxima do pensamento freireano.

Na busca de outro modo de conhecer, considerada a diversidade de possibilidades que emergem desse espaço escolar, pelas relações que nele se estabelecem, interroguei-me, seguindo Masschelein (2014) quando reflete sobre o que Arendt (1983) intitula “exercícios em pensamento”. Qual seria, na “lacuna entre o passado e o futuro” (que a autora chama de presente), e na maneira como nele nos movemos, a reflexão possível sobre o que se faz no exercício de controle social dos recursos financeiros descentralizados para as Associações de Apoio à Escola (AAE) dos CEJA?

Para Arendt (1983, p. 9 *apud* Masschelein, 2014, p. 12), a maneira de viver na lacuna entre o passado e o futuro é pensando. E pensar significa não se esquecer de si mesmo como sujeito da ação, como quem intervém e altera constantemente o presente em conjunto com outros seres humanos.

Refletir sobre o que ocorre nessa “lacuna que constitui o presente” ocupada pelas AAE dos CEJA, me desloca para compreender concepções dos sujeitos sobre usos dos recursos financeiros que chegam a esta unidade escolar, obrigando-me a interpretar os modos como interagem nesse espaço e os contextos em que se dão essas experiências. Para isso, necessário se faz explicitar minha compreensão de experiência, tomada de Larrosa (2002, p. 21) que a concebe como “o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca”. Como algo que impacta e modifica, direta e profundamente, os sujeitos envolvidos no processo.

Certeau (2011, p. 41) também contribuiu para esse debate, se considerarmos a ação dos sujeitos ao intervir e modificar o presente, em conjunto com outros seres humanos, e admitirmos que “essas maneiras de fazer constituem as mil práticas, pelas quais usuários se apropriam do espaço organizado pelas técnicas da produção sociocultural”, ou seja, quais são as “maneiras diferentes de marcar socialmente o desvio operado num dado com uma prática” (Certeau, 2011, p. 11).

No caso específico, meu interesse residiu em ocupar-me em compreender como têm sido apropriados e gerenciados esses recursos no interior dos espaços escolares, ou seja, captar concepções de sujeitos que circulam nesses espaços como, por que e para que se participa e se exerce o controle social nesses espaços no dia a dia.

A pesquisa voltou-se, assim, para compreender como se faz o exercício do controle social sobre recursos financeiros que chegam às escolas CEJA, em nível micro, na esperança de apreender “possibilidades de futuro” presentes nas brechas interpostas entre o dizer e o fazer, buscando conhecer os “caminhos sinuosos que se percebem nas astúcias táticas das práticas ordinárias” (Certeau, 2011, p. 13).

Controle social, nesse estudo, foi compreendido inicialmente como direito público subjetivo, à semelhança do direito à educação, não apenas relacionado à fiscalização de uma política em curso, mas principalmente como possibilidade de intervenção nos processos de

gestão financeira no âmbito escolar. Este controle está diretamente relacionado à participação em escolas de modalidade EJA, e ensino semipresencial, com especificidades e singularidades a serem consideradas quando da formulação e implementação de políticas públicas.

Nesta investigação, o tamanho da amostra, o número de informantes, a complementaridade dos instrumentos utilizados, o olhar voltado para a contextualização das realidades em que sujeitos operam práticas educativas e as informações obtidas em campo, definiram um modelo de pesquisa quantiquantitativo que, em ambientes complexos, possibilitou apreender aspectos generalizantes e não somente singulares da atuação dos sujeitos da comunidade escolar nos CEJA investigados.

Cinco CEJA da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, composta por 21 municípios – região de maior concentração populacional no estado do Rio de Janeiro, e de potenciais demandantes por EJA –, constituíram a amostra da pesquisa, definida mediante critérios que envolveram dados do IBGE referentes à concentração populacional potencial de EJA para cada município e o número de escolas que atendem a EJA na região, localizando os CEJA que, em maioria, têm maior número de matrículas em relação aos demais do estado.

Utilizei como fontes de pesquisa, documentos legais nacionais e acordos internacionais dos quais o país é signatário; dados estatísticos das escolas, extraídos do Educacenso; além de outros que relatavam a atuação dos CEJA da amostra e que poderiam ser interpretados segundo a função desse espaço institucional.

E como procedimentos para a coleta de dados: a observação direta do espaço escolar e dos sujeitos, no dia a dia, com registro em diário de campo; o levantamento documental, selecionando materiais em acordo com os objetivos da pesquisa; aplicação de questionários semiestruturados a alunos, professores e funcionários das unidades pesquisadas e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores.

Os critérios que utilizei para definir o total de informantes alunos, recaíram em uma amostra não probabilística aleatória, assim organizada: cada gestor proporia a todo aluno que se apresentasse para realizar avaliação em um período de 15 dias (a partir de uma data pré-definida), o preenchimento do questionário, como partícipe da pesquisa. A participação não era obrigatória, ficando a critério do aluno participar ou não.

Em relação aos questionários destinados a professores e funcionários optei por reproduzi-los para a totalidade desses profissionais nas unidades, previamente informada pelo gestor, solicitando o preenchimento a todos que se dispusessem a fazê-lo.

Com esta definição consegui alcançar 1513 estudantes informantes; 59 professores; 7 funcionários e 10 gestores, incluindo alguns gestores adjuntos, em cinco CEJA.

A interpretação dos dados organizados ofereceu-me compreensões sobre a natureza e finalidades das práticas de controle social dos recursos financeiros exercidas pelos membros das AAE, assim como de demais práticas de participação instituídas no período, que me fizeram refletir sobre as contribuições que oferecem à gestão pública escolar e revelaram como essas práticas são apreendidas pelos sujeitos e como se incorporam à vida de cada um.

Política estadual de descentralização financeira aos CEJA

Conforme a legislação estadual vigente e informações obtidas em documentos editados pelo governo do estado do Rio de Janeiro, observa-se que desde 1983 havia repasse de recursos financeiros às unidades escolares estaduais, por meio de um sistema de adiantamento, que funcionou, de forma precária, até os anos finais da década de 1990.

Dados obtidos na fase exploratória da pesquisa, confirmados posteriormente em campo, apontam que tais recursos não chegavam aos CEJA. Conforme relato de gestores, a criação das AAE – unidades executoras responsáveis pela gestão financeira das escolas da rede estadual do Rio de Janeiro, iniciada a partir de 1995 – pode ser compreendida como um divisor de águas na gestão de um CEJA, pois antes de sua criação não recebiam recursos diretos e dependiam única e exclusivamente dos materiais enviados pela SEEDUC/RJ.

As AAE foram estabelecidas no estado do Rio de Janeiro, como mecanismos de auxílio à democratização da gestão escolar, em função do processo de descentralização de recursos e de implementação do princípio da gestão democrática nos espaços públicos, previsto no Art. 206, § IV da CF/1988 e na LDBEN, Lei n. 9394/96, que assegura no Art. 14, a participação da comunidade escolar em conselhos escolares e equivalentes.

A legislação indica ainda a possibilidade de progressivos graus de autonomia das unidades escolares da educação básica – pedagógica, administrativa e de gestão financeira –, e tem entre suas funções, o *exercício do controle social* sobre recursos financeiros aplicados à educação e recebidos diretamente pelas escolas.

Apesar de contradições presentes na origem – especialmente as que dizem respeito ao processo de descentralização financeira, por muitos compreendido como desconcentração e ainda em relação ao modelo instituído, que não considera as especificidades da modalidade semipresencial – considero que AAE podem representar, para sujeitos jovens e adultos, especificamente, espaços possíveis para o exercício democrático, ao envolverem a comunidade escolar na gestão da escola, o que poderá contribuir para a democratização das relações de poder nesses espaços, pelo exercício da participação.

Exercício de difícil execução, agravado pelas características de nossa democracia, marcada por traços de um passado autoritário e por uma imensa desigualdade social, que Freire, em 1960, já apontava como fator condicionante das dificuldades enfrentadas em relação à educação.

Afirmava Freire (1992, p. 50-51) que a *participação*, por vezes, se mostra “hierarquicamente e burocraticamente tutelada pelo Estado”, negando aos sujeitos “a plena materialização de sua face democrática” e em contrapartida, propunha outra forma de trabalho onde “nosso papel não é falar ao povo sobre a nossa visão do mundo, ou tentar impô-la a ele, mas dialogar com ele sobre a sua e a nossa” (Freire, 1996, p. 83).

Em 1995, com os mecanismos de financiamento existentes em âmbito estadual e federal, e devendo cumprir determinações constitucionais e da LDBEN, o governo do RJ inicia o processo de autonomia das unidades escolares estaduais, com a publicação, em 4 abr. 1995, da Resolução SEE n. 1925, que estabelecia diretrizes para o desenvolvimento desse processo.

A referida Resolução destacava o “desperdício e a ineficácia” da gestão centralizada e declarava a necessidade de cada escola “conquistar e desenvolver” seu processo de

autonomia, pelo fato de ser esta a instância que melhor conhece “expectativas, interesses e potencialidades da comunidade escolar”, determinando que cada escola formalizasse sua adesão a este processo.

Em 10 de maio do mesmo ano, o Ministério da Educação (MEC) lança o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), posteriormente renomeado para Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que instituiu o repasse de recursos do Governo Federal para as escolas com Unidades Executoras (UEX), denominação criada pelo MEC para referir-se às diversas instituições encontradas em todo o território nacional que designavam entidades de direito privado, sem fins lucrativos, vinculadas à escola.

O Programa PDDE pode ser considerado fortalecedor das modificações em curso e indutor de outras que se seguiram no âmbito estadual, pois a regra definida para recebimento de recursos – a criação de uma UEX – inspira a redação do Decreto n. 21.414, publicado em 22 jun. 1995 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, que entre outras determinações, autoriza a Secretaria de Estado de Educação a auxiliar financeiramente as AAE das escolas estaduais, sob a forma de “Transferência às Instituições Privadas – Subvenções Sociais”, detalhando condições de efetivação dos repasses, em modelo semelhante ao proposto pelo MEC.

A proximidade entre a publicação das Resoluções SEE n. 1.925 e n. 1.929, em abr. 1995, e o lançamento do PMDE, em maio 1995, também corrobora a hipótese de adequação do estado do Rio de Janeiro às determinações emanadas do MEC, no tocante à autonomia escolar e consequente descentralização financeira, que, com o decorrer do tempo, direcionou processos de gestão em curso nas escolas estaduais.

Para ter acesso aos recursos estaduais e também aos recursos do PMDE/PDDE, fugindo ao “regime de adiantamento” então utilizado na rede estadual, os gestores estaduais foram orientados a criar AAE, como forma de agilizar e garantir recursos financeiros necessários à manutenção das unidades escolares. No caso dos CEJA, o objetivo era receber recursos do tesouro estadual, pois à época o PMDE/PDDE não contemplava escolas de EJA.

Até meados de 1999 os repasses financeiros às escolas da rede estadual continuaram a ser feitos de duas maneiras: repasses para as AAE então existentes e repasses pelo regime de adiantamento para escolas que não contavam com AAE. Para unificar o método de repasse de recursos, foi criado o Sistema de Descentralização Financeira de Recursos (SIDES). Destinava-se à descentralização de recursos financeiros para órgãos da estrutura da SEEDUC/RJ que não tinham dotação orçamentária própria, e por isso necessitavam de soluções rápidas, caso em que se enquadram as escolas estaduais.

A partir deste Decreto, toda a rede estadual passou a ser atendida pela sistemática da autonomia financeira, recebendo repasses periódicos, calculados segundo o número de estudantes declarados no Censo Escolar, com o mesmo valor *per capita*, à exceção das variações referentes, por exemplo, a atendimento a estudantes com necessidades especiais; escolas com três turnos etc.

Com a alteração do sistema de repasses financeiros, as AAE definitivamente tornaram-se obrigatórias e essenciais ao funcionamento das escolas estaduais, que passaram a adquirir materiais e manter a própria unidade escolar, exceto em caso de obras estruturais.

Iniciava-se assim, a política de descentralização financeira aos CEJA.

Inicialmente, a metodologia aplicada para cálculo dos recursos para manutenção e alimentação escolar destinados aos CEJA era semelhante à aplicada a escolas regulares. Os recursos para alimentação escolar eram calculados conforme frequência média diária, e os de manutenção conforme o número de alunos declarados no Censo Escolar.

Com o passar do tempo, a SEEDUC, definiu outros critérios para cálculo do repasse. Esses critérios consideravam o modo singular de funcionamento da escola, o fato de, em maioria, os CEJA não terem prédio próprio, o que significava, quase sempre, um espaço menor para manter, além da ausência de área externa. Consequentemente, despesas menores.

Entre 2005 e 2008, o valor mínimo recebido mensalmente por um CEJA com 2000 alunos chegava a R\$ 5.000,00, repassados em 10 parcelas mensais, envolvendo despesas de alimentação escolar, aquisição de equipamento e custeio; o valor máximo podia chegar, para CEJA com mais de 2000 alunos a R\$ 8.000,00.

Posteriormente, a Resolução SEE/RJ n.3819, publicada em 11 de janeiro de 2008, refaz o cálculo aplicado para a aquisição de alimentação escolar. Os CEJA passam, então, a receber um valor mensal de R\$ 800,00 reais para um conjunto de 100 alunos (média de frequência diária), até um valor máximo de R\$6 .400,00 para uma frequência acima de 800 alunos. O cálculo de repasse de recursos destinados à manutenção permanece inalterado.

Durante os dois primeiros anos do compartilhamento de gestão, iniciado oficialmente em dezembro 2011, a metodologia de repasses financeiros descentralizados aos CEJA permanece inalterada, mantendo-se critérios observados anteriormente, e repasse direto da SEEDUC/RJ às AAE. Em 2012, sofre pequena alteração, e os repasses financeiros, até então creditados diretamente às unidades CEJA, passam a ser repassados à Fundação CECIERJ, que os transfere às unidades CEJA. Os critérios de cálculo de repasse de recursos permanecem inalterados.

Essa metodologia de repasses persiste até 2014 quando, por força de nova Resolução, alteravam-se tanto a responsabilidade pelo repasse, quanto procedimentos. Em 21 maio 2014, a Fundação CECIERJ publica a Portaria CECIERJ/PRES n. 281, detalhando como se dariam os repasses financeiros descentralizados e como esses recursos destinados aos CEJA passariam a ser calculados e recebidos, seguindo outros caminhos e obedecendo outros critérios.

A referida Portaria estabelece novo sistema de cálculo – relacionado ao número de alunos ativos e calculado pelo Sistema de Controle Acadêmico (SCA), a estrutura física e ao número de unidades vinculadas –, e periodicidade de repasses, que passava a ser trimestral e de modo não cumulativo.

Os valores podem ser mais bem observados nas tabelas que se seguem:

Tabela 1 – Condições para cálculo de recebimento de recursos descentralizados para manutenção da Rede CEJA

Quantidade de alunos ativos	A receber R\$
De 0 a 199	5.000,00
De 200 a 399	6.250,00
De 400 a 599	7.500,00
De 600 a 799	10.000,00
Acima de 799	13.750,00

Fonte: Elaboração da autora.

Tabela 2 – Condições para cálculo de recebimento de recursos descentralizados para manutenção da Rede CEJA

Área construída	(m ²)	A receber R\$
Prédio mantido pelo CEJA	De 0 a 499	3.750,00
	Acima de 499	5.000,00
Prédio não mantido pelo CEJA	De 0 a 499	2.500,00
	Acima de 499	3.750,00

Fonte: Portaria CECIERJ/PRES n. 281, de 21 maio 2014.

Em relação ao cálculo dos recursos destinados à aquisição de alimentação escolar, o repasse trimestral corresponderia ao total de lanches consumidos no trimestre anterior, considerando-se o *per capita* de R\$ 1,40 por estudante.

Em dezembro de 2020, ocorre nova alteração no sistema de repasse de recursos descentralizados para a Rede CEJA, com a publicação da Portaria CECIERJ nº 507, em vigor atualmente, que dispõe sobre a formalização, execução e fiscalização dos termos de compromissos firmados pelas AAE, e dá outras providências.

A referida portaria estabelece novos critérios para definição da quantidade de recursos a serem repassados aos CEJA, definindo que os valores serão distribuídos de acordo com o quantitativo de alunos de cada unidade escolar, declarados no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse, obedecendo a seguinte metodologia: $VT = AR \times D \times C$ Sendo: VT = Valor a ser transferido. AR = Número de alunos registrados no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. D = Número de dias letivos. C = Valor per capita, atualizados pelo IPCA, para merenda e manutenção.

Em relação a periodicidade, mantém-se a trimestralidade e acena-se com a possibilidade de atualização de valores, de acordo com o orçamento disponível, a partir de julho de cada exercício, levando-se em consideração, para tanto, o número de alunos registrados no Sistema de Controle Acadêmico (SCA), na data base de 31/05.

No tocante à transferência de recursos, de acordo com relatos de gestores, a Fundação CECIERJ, nem sempre observa as normas vigentes – especialmente a Portaria nº 507 de 21 dezembro de 2020, que trata da quantidade e periodicidade de repasses financeiros – e por vezes, repassa maior ou menor quantidade de recursos, valendo-se de meandros e brechas na resolução. Situação observada pela autora, quando em atuação na referida rede, embora em unidade CEJA diversa das que foram objeto da pesquisa em referência e que causa instabilidade e provoca controvérsias no ambiente escolar.

Aos poucos as AAE foram ocupando o lugar central na gestão escolar, e embora sua formulação original previsse maior abrangência em relação a questões de que deveriam tratar, e fosse compreendida e descrita por seus idealizadores como responsável por “promover a autonomia e a gestão democrática da escola”, com o passar do tempo perderam parte de seu caráter político, e hoje concentram-se quase exclusivamente na gestão financeira, com ênfase em questões de cunho técnico, dissociando-se do caráter político que norteia as ações em uma gestão democrática.

Resultados e discussão

Participação constituiu a primeira categoria analítica desta investigação. Emergiu em diversos momentos ao longo de todo o questionário aplicado, mesmo em questões não diretamente relacionadas ao termo. As respostas obtidas apresentaram várias formulações, com diferentes conteúdos, evidenciando que os sujeitos da pesquisa têm entendimentos diversos sobre sentidos e significados da participação, e muito a dizer sobre o que ocorre no cotidiano de suas unidades escolares.

A diversidade de conteúdos dessas respostas me levaram a optar por organizá-los didaticamente, agrupando-os conforme os conteúdos identificados: a) pertencimento, concentrando respostas relacionadas à participação como condição de matrícula ou atuação no CEJA; b) pedagógico, com respostas relacionadas à participação como possibilidade de intervir e modificar o tempo pedagógico do CEJA; c) político, relacionado ao entendimento da participação como direito; d) tomada da palavra em espaço público, concentrando respostas relacionadas à possibilidade de os sujeitos se fazerem ouvir nesse espaço, emitindo opiniões e estabelecendo diálogo.

Como obtive não participação como outra possibilidade, indicando motivos pelos quais os sujeitos não precisam ou não devem participar e conseqüentemente exercer o controle social no CEJA, tratei as justificativas apresentadas em oposição ao conteúdo da participação.

A categoria controle social se estabeleceu a partir dos conteúdos identificados na categoria participação, considerada nesta investigação como base para o controle social. Ao identificar os conteúdos da participação, que emergiram de respostas de estudantes, aos questionários da pesquisa, encontrei conteúdos que também se relacionam ao exercício do controle social nas AAE.

Os conteúdos identificados na categoria participação me forneceram pistas para compreender o modo como sujeitos elaboram e vivenciam a participação no CEJA, como lidam com essa questão no ambiente escolar, identificando compreensões e aspectos em que desejam intervir nestes espaços. Pude assim relacionar os conteúdos da participação ao exercício do controle social, buscando identificar como compreendem este conceito e, na sequência, os usos que dele devem fazer no cotidiano, o modo como operam instrumentos e práticas que envolvem esse processo, intencionando compreender possíveis impactos na gestão escolar.

Sobre a importância da participação no CEJA de um modo geral, ajudando a decidir o que deveria ser feito para melhor funcionamento da escola, 84% dos estudantes responderam afirmativamente, notadamente quando essa participação se referia a possibilidade de intervenção no pedagógico.

Participar sim, mas sem envolver-se na gestão financeira

Sobre a importância da participação no CEJA de um modo geral, ajudando a decidir o que deveria ser feito para melhor funcionamento da escola, 84% dos estudantes responderam afirmativamente, notadamente quando essa participação se referia a possibilidade de intervenção no pedagógico.

Referindo-me especificamente ao exercício do controle social sobre recursos financeiros, a estudantes foi formulada a seguinte questão “Acha importante ser convidado a

dar sua opinião em relação a questões da escola que envolvem recursos financeiros?”. Dos 1.513 participantes da pesquisa, 1.099 responderam a questão. Desses, apenas 52% afirmaram ser importante “opinar” na gestão financeira. Dado que difere do obtido na questão anterior, referida à participação de um modo geral, em que 84% dos estudantes mostraram-se favoráveis.

Surpreendentemente, entre os 48% de estudantes que se mostraram contrários a participar na gestão financeira, encontrei muitos que, na questão anterior que se referia à participação de um modo geral, mostraram-se favoráveis, evidenciando talvez receio quando a participação referia-se à gestão financeira. Percebe-se uma certa dicotomia entre os sentidos de participação, quando esta se refere à gestão financeira – traduzida, no âmbito dessa investigação, como exercício do controle social sobre recursos financeiros descentralizados. Embora 84% admita participar da gestão na escola, apenas 52% o admite em ações ligadas à gestão financeira.

Perguntando por que se mostravam favoráveis ou não ao envolvimento em questões relacionadas à gestão financeira, vários motivos justificaram a importância ou não dessa participação.

Entre os estudantes que se mostraram favoráveis ao exercício do controle social (52%), a tomada da palavra e ocupação de espaço público (72%) foi o conteúdo mais presente nesta categoria, apresentando-se de modo consistente e bastante visível em todos os CEJA pesquisados. Na sequência, embora com menor frequência, surgiram justificativas ligadas ao conteúdo político (29%), cuja predominância se alternou entre os CEJA. Os conteúdos pertencimento e pedagógico não se fizeram presentes de modo explícito nessa categoria, embora possam ser vislumbrados nos entrelaçamentos entre os conteúdos identificados. Muitos afirmaram que devem opinar, intervir nesse espaço, que têm esse direito, porque são alunos da escola e, por este motivo, fazem a escola, e por que não dizer, pertencem a essa escola e, portanto, estariam aptos a agir e modificar esse espaço.

Estudantes, justificando a necessidade de envolvimento na gestão financeira da escola, discorreram sobre a possibilidade e a importância de se fazerem ouvir nesses espaços, emitindo opiniões e estabelecendo o diálogo, explicando os motivos porque consideram essa ação relevante e detalhando modos pelos quais podem/devem tomar a palavra e ocupar esse espaço, afirmativas que considerei como parte integrante do conteúdo tomada da palavra e ocupação de espaço público.

Para estudantes existem: “pontos de vista diferentes” e “duas cabeças pensam melhor”, explicações que evidenciam a compreensão sobre a pluralidade humana, a condição que nos torna iguais enquanto espécie e, por isso, permite que reconheçamos um ao outro em condição de igualdade; ao mesmo tempo, permite resguardar nossas diferenças como indivíduos que veem e ouvem em posições diferentes, capazes de propor soluções diversas para uma mesma questão.

Com essas explicações, reafirmaram que “às vezes nós alunos podemos perceber algo que a direção da escola ainda não percebeu”, afirmações que parecem indicar modos de controle que se dispõem a exercer, pela vivência cotidiana que usufruem nos espaços escolares.

Reconhecem, ainda, a necessidade de participar da gestão financeira, por diversos motivos que, ditos de forma diferente, são semelhantes no conteúdo: “precisamos saber o

que acontece com as finanças que são enviadas para o CEJA”; “saber como a verba pública é empregada”. Para eles, a participação na gestão financeira serve “para melhor entendimento”; para “estabelecer as prioridades”; “entender melhor com que está gastando”; “e contribuir para o futuro, não só meu, mas pra várias gerações que usarem”.

A percepção da relevância do controle social sobre recursos públicos, como demonstrado, se complementa com a perspectiva de como podem contribuir para exercê-lo, o que pode ser feito, segundo estudantes, de diferentes modos: “pela troca de informação que ajuda no crescimento da escola”; “dar ideias novas”; porque podemos “ajudar a acertar os erros”; “porque alguns alunos podem ter opiniões construtivas”. Estas afirmações reforçam o sentido da pluralidade humana, que não nega a variedade de formas de pensar, mas se manifesta na capacidade de agir em conjunto com outros seres humanos, conseguindo, por meio do diálogo, avançar rumo à construção do bem comum.

Tomada da palavra e ocupação do espaço público

Em relação aos modos como propõem tomar a palavra e ocupar o espaço público, percebo diferenças de posicionamento; há sujeitos que acreditam poder intervir e modificar esse espaço e outros que esperam apenas opinar, serem informados, o que pode ser percebido nas afirmações destacadas: “para estarmos cientes”; porque “eu fico informada e informo um colega também” e, especialmente, “para não ter que reclamar contra o que não sabe”, e assim “ter mais confiança na instituição”. Como se observa, muitas evidenciam uma postura passiva em relação ao envolvimento em questões de cunho financeiro, mas podem indicar o início de uma tomada de posição, que identifiquei como um primeiro movimento rumo à tomada da palavra e à ocupação de espaço público.

Estudantes também alertaram para a necessidade de participar na gestão financeira, exercendo controle social, porque “nós merecemos respeito”; “do jeito que anda o Brasil, desvio de verbas é frequente”, o que atribuo ao momento político do país e do estado do Rio de Janeiro, demonstrando que estão atentos à realidade política que vivemos. Também apontam a possibilidade de não serem ouvidos: “quem garante que irão ouvir nossa opinião e respeitá-la?”

O conteúdo político, também identificado nas respostas obtidas, foi associado à necessidade de envolvimento na gestão financeira, como reconhecimento de um direito e entendimento de que a escola é um espaço público, que pertence a todos, e para o qual a contribuição de todos se faz necessária. Do mesmo modo, este conteúdo imbrica-se com o da tomada da palavra e ocupação de espaço público e relaciona-se ao exercício da cidadania.

Estudantes afirmaram, ainda, que podem controlar a gestão financeira do CEJA, porque este “é um direito”; porque “sou contribuinte, pago impostos”; porque “faço parte dela e é com o dinheiro do povo que talvez ela funcione”; porque “a escola é pública”. Demonstram saber que serviços públicos como a educação são mantidos pela população, e, por isso, “nós alunos temos o direito de saber para onde é destinada a verba dos nossos impostos”. E a lógica de compreensão segue: “o gerente de uma padaria não sai gastando sem chamar o dono para avaliar os gastos”, e por isso “precisamos saber o que vem de recurso, onde está sendo investido”, e esta é “uma forma de incentivar a cidadania e exercermos nossos direitos como contribuintes”.

Reafirmam esse entendimento de a escola ser um espaço público, que pertence a todos, porque “ela [a escola] também é minha”; e “eu vou estar cuidando do que é meu”, “vou saber onde estão sendo aplicadas as verbas”. E destacam a importância de agir desse modo por uma “questão de transparência”; “uma questão de visibilidade na gestão e bom uso da verba”.

E parecem saber que o controle social depende dos usuários, “para não haver gastos desnecessários”; “para evitar que os recursos sejam desviados. Vivemos num país corrupto e o dinheiro é a raiz de todos os males”. Como se observa, o discurso corrente da corrupção “endêmica” parece estar também apropriado pelos estudantes que, contraditoriamente, ao se considerarem sujeitos de direito para exercer o controle social, afastam uma forma de pensar que julga toda a sociedade como irresponsável ao lidar com recursos públicos.

O não exercício do controle social

O não exercício do controle social é justificado sob vários argumentos por 48% dos estudantes. Destaca-se que o não exercício do controle social no que diz respeito à gestão financeira do CEJA é atribuído à pouca presença que têm no CEJA, decorrente da falta de tempo e ao fato de o modelo ter os alunos como “passageiros”, ou seja, a mobilidade dos estudantes que permanecem na escola em tempos restritos, o que justificaria não serem eles os atores privilegiados a exercerem o controle social na gestão financeira.

Outros declararam que não o fazem porque “isso não diz respeito ao aluno”; que “minha finalidade é só estudar”, e que “nós só queremos que a escola funcione de maneira melhor para todos”. Mas há os que pensam que “alunos não devem se envolver nas questões financeiras”; nem veem necessidade, nem consideram relevante, entendendo que cabe ao diretor, porque “minha opinião não mudaria nada”. Essas afirmações talvez evidenciem a pouca clareza e conhecimento sobre o que significa a gestão democrática em uma escola pública no país, até agora, pela tradição autoritária de nossa formação, e pelo fato de, reforçando observação já feita, se atribuir à maior escolaridade uma competência para a gestão que negaria a possibilidade de que quaisquer outros a realizem, coletivamente.

Estudantes ainda se declararam contrários ao exercício do controle social na gestão financeira porque não se sentem competentes ou habilitados para isto. Afirmações como: “não sei ao certo, é preciso estar muito inteirado do funcionamento para poder opinar”; “não entendo de finanças”; “tem que ser pessoas adequadas com instrução de uma boa gestão / administração”, reforçam a necessidade do exercício do controle social no cotidiano escolar, desfazendo a ideia internalizada de que sujeitos da EJA não são capazes de exercê-lo.

À guisa de conclusão

É certo que se precisa avançar nas questões referentes à gestão financeira das escolas públicas, mas sem perder de vista que não há gerenciamento capaz de efetivar políticas públicassem recursos financeiros. A exemplo do que afirma Pinto (2014), “dinheiro faz sim diferença”, especialmente quando se trata de questões historicamente relegadas a segundo plano, como o caso da educação, e mais ainda da EJA.

Em escolas praticamente sem recursos, o impacto da política de descentralização pode ser positivo e representar autonomia, mesmo pequena e insuficiente, mas que encerra a possibilidade de resolver, ainda que provisoriamente, problemas do dia a dia. Para gestores e demais envolvidos no cotidiano escolar, o acesso a recursos financeiros, mesmo

insuficientes, é melhor do que a alternativa anterior dos sistemas, de submeter pequenos problemas à avaliação de órgãos de conservação de bens públicos, antes de chegar a uma solução, o que não se obtém em pouco tempo, nem sem muita insistência.

Nesse sentido, a política estadual de descentralização financeira aos CEJA, pode contribuir de forma significativa para minimizar dificuldades do cotidiano escolar, além de possibilitar envolvimento dos sujeitos no planejamento de ações referentes ao projeto pedagógico. Desta maneira, a política de descentralização financeira pode ser considerada um elemento indutor da gestão democrática escolar.

Jovens, adultos e idosos que circulam nos CEJA e em outras escolas que atendem a modalidade EJA, sejam professores, estudantes ou funcionários, têm o direito de requerer condições para o exercício do *controle social*, e da participação que dele decorre, tanto em defesa de condições materiais ou legais; de formação para esse exercício; de debate sobre a adequação da legislação a possibilidades do fazer pedagógico, para que possam integrar-se e contribuir no processo de gestão democrática, como preceituado pela legislação nacional.

A disponibilização dos recursos financeiros joga papel importante como pré-requisito à efetivação de uma escola de qualidade, comprometida com a formação do cidadão, entretanto, disponibilização e aplicação de recursos apresentam outras nuances e indicadores que não, necessariamente, em relação direta, se convertem em melhoria da qualidade de ensino, embora essenciais para a efetivação de ações que reconheçam necessidades e aspirações de sujeitos jovens e adultos, e que busquem atendê-las.

Referências

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.
- BARCELOS, Luciana Bandeira. Controle Social do financiamento na EJA: uma estratégia para a melhoria da qualidade de ensino?. **Revista FINEDUCA**, Porto Alegre, v. 3, n. 9, 2013.
- BARCELOS, Luciana Bandeira. Controle social do financiamento da educação em Centros de Educação de Jovens e Adultos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 37., 2015. **Anais [...]**. Florianópolis, 2015.
- BARCELOS, Luciana Bandeira. **Participação e controle social na gestão financeira de Centros de Educação de Jovens e Adultos no Rio de Janeiro**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- BARCELOS, Luciana Bandeira. Política estadual de descentralização financeira à centros de educação de jovens e adultos no Rio de Janeiro. In: Encontro da FINEDUCA, 11., 2023, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba, 2023.
- BRASIL. **Centro de Estudos Supletivos**. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Ensino Supletivo. Brasília, 1974.
- CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

LARROSA, Jorge Bondía. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 20-28, jan./abr. 2002.

MASSCHELEIN, Jan. Ódio à democracia... e ao papel público da educação? Uma breve introdução a Jacques Rancière. Trad. Nathália Campos. In: MASSCHELEIN, Jan; MAARTEN, Simons. **A pedagogia, a democracia, a escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. p. 81-93.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Revista Arquivos analíticos de políticas educativas**, Arizona, Estados Unidos, v. 22, p. 1-17, 2014.

RIO DE JANEIRO. Portaria CECIERJ/PRES n. 507/2020, de 21 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a formalização, execução e fiscalização dos termos de compromissos firmados pelas Associações de Apoio às Escolas - AAEs, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <https://www.ioerj.com.br/portal/>. Acesso em: 02 dez. 2023.

SOUZA, Graça Helena Silva de. **Centros de Estudos Supletivos - CESIRJ**: tensões entre o instituído e o instituinte em uma escola semipresencial para jovens e adultos. 2000. Disponível em: <https://www.anped.org.br/>. Acesso em: 14 ago. 2004.

Luciana Bandeira Barcelos é professora da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Departamento de Educação Inclusiva e Continuada - Educação de Jovens e Adultos. Doutorado em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2018) e Mestrado em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2013). Especialista em Gestão da Educação Pública, pela Universidade Federal de Juiz de Fora / MG (2007). Licenciada em Pedagogia, com habilitação em Supervisão Escolar e Magistério Disciplinas Pedagógicas, pela Faculdade de Filosofia de Campo Grande / FEUC / RJ (2005).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8985-4587>

E-mail: lubbarcelosrj@gmail.com

Recebido em 20 de abril de 2024

Aprovado 21 de junho de 2024

