

Controle Social do financiamento na EJA: uma estratégia para a melhoria da qualidade de ensino?

LUCIANA BANDEIRA BARCELOS

ProPEd/UERJ | lubbarcelosrj@yahoo.com.br

Resumo:

O presente artigo nasce das discussões iniciais de um projeto de doutorado em curso, que busca investigar de que modo a concepção de controle social para os recursos financeiros recebidos pelos Centros de Estudos de Jovens e Adultos (CEJA), e a atuação exercida pelas Associações de Apoio à Escola (AAE), contribui para a qualidade da gestão pública escolar. Trata-se de um estudo de casos, cujo objeto de pesquisa são as AAE dos CEJA da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. A educação, compreendida como direito humano fundamental, tem como um de seus princípios, no país, a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Entretanto, não há parâmetros que definam qualidade para a educação brasileira, a não ser os valores fixados como a variedade e quantidade mínimas, por estudantes, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e, mesmo esses, não atendem adequadamente as necessidades da população demandante por escolarização. Por outro lado, definir qualidade apenas em função da quantidade de insumos, é insuficiente para qualificar um sistema de ensino sobre o qual incidem uma série de variáveis. Qualidade não se deve reportar apenas à garantia de escolarização, mas atender à finalidade máxima da educação: a formação humana, o que implica envolvimento dos sujeitos nos processos de se pensar a educação, dificuldade ainda enfrentada nas escolas brasileiras. Entendendo ser a escola pública um espaço privilegiado de formação cidadã, e considerando o controle social como exercício de participação cidadã, por meio do reconhecimento do direito de todos à participação direta, na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas que busquem atender a necessidades prioritárias da população, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, faz-se necessário discutir possíveis contribuições que esse exercício possa oferecer ao processo de gestão pública escolar, especialmente no que se refere à gestão de recursos e a busca da garantia de um padrão mínimo de qualidade educacional.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Controle social; Educação de jovens e adultos; Qualidade educacional.

Social control in financing of adult education: a strategy for improving the quality of education?

Abstract:

This article arises from initial discussions of a doctoral project that seeks to investigate how the concept of social control over the funds received by the Youth and Adult education centers (CEJA), and the action exerted by the School Support Associations (AAE) contributes to the quality of public school administration. It is a case study, whose objects of research are the CEJA's AAE in the Rio de Janeiro metropolitan area. Education, understood as a fundamental human right, has as one of its principles in Brazil, ensuring a quality minimum standard. However, there aren't parameters that define quality for Brazilian education, unless the values that indicate the variety and the minimum amount of investments for students for the development of an educational process, and even these would not adequately meet the needs for schooling for all the population. On the other hand, define quality based only in the quantity of investment is insufficient to qualify a school system over which affect a number of variables. Quality should not only report the schooling of warranty but serve the ultimate purpose of education: the human development, which implies involvement of the people in the process of thinking about education, which still is a huge difficulty faced in Brazilian schools. Understanding the public school as a special area of human development, and considering the social control as the exercise of citizen participation through the recognition of everyone's right to direct participation in the formulation, implementation and monitoring of public policies, it is necessary to discuss possible contributions that this exercise can offer to the public school administration process, especially as regards the management of resources and the pursuit of ensuring a minimum standard of quality of education.

Keywords: Financing of education; Social control; Youth and adult education; Quality of education.

El control social en la financiación de la educación de adultos: una estrategia para mejorar la calidad de la educación?

Resumen:

Este artículo surge de las discusiones iniciales de un proyecto de doctorado en curso que pretende investigar cómo el concepto de control social sobre los fondos recibidos por los centros de educación de jóvenes y adultos (CEJA), y la acción ejercida por las asociaciones de apoyo a la escuela (SEA) contribuyen a la calidad de la gestión de la escuela pública. Es un estudio de caso, cuyo objeto de investigación son las SEA de los CEJA en la zona metropolitana de Río de Janeiro. La educación, entendida como un derecho humano fundamental, tiene como uno de sus principios en el país, garantizar un nivel mínimo de calidad. Sin embargo, no hay parámetros que definen la calidad de la educación brasileña, a menos los valores establecidos como la cantidad y variedad mínimas para los estudiantes, los insumos esenciales para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje, e incluso éstos no cumplen adecuadamente las necesidades de la escolarización de la población. Por otra parte, definir la calidad sólo como la cantidad de insumos es insuficiente para calificar un sistema escolar sobre lo cual afecta a un número de variables. La calidad no sólo debe reportar a la garantía de escolarización, pero servir a la finalidad última de la educación: la formación del ser humano, lo que implica la participación de los sujetos en el proceso de pensar la educación, o que aún es una gran dificultad que todavía encuentran las escuelas brasileñas. La comprensión es que la escuela pública es una área especial de la formación humana, y considerando el control social como el ejercicio de la participación ciudadana a través del reconocimiento del derecho de todos a la participación en la formulación, aplicación y control de las políticas públicas que buscan satisfacer las necesidades prioritarias, según lo dispuesto en la Constitución Federal de 1988, es necesario examinar las posibles contribuciones que este ejercicio puede ofrecer al proceso de gestión de la escuela pública, especialmente en lo que respecta a la gestión de los recursos y la búsqueda de garantizar un nivel mínimo de calidad educativa.

Palabras-clave: Financiamento de la educación; Control social; Educación de jóvenes y adultos; Calidad de la educación.

Introdução

Pode o financiamento da educação, garantir, por si só, a qualidade do ensino ofertado, especificamente na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA)? Há outros fatores que influenciam essa qualidade? E, principalmente, com que conceito de qualidade dialogamos? Essas e outras questões permeiam as relações que se estabelecem nos espaços de oferta da modalidade, estando presentes nos discursos dos sujeitos que neles interagem, de maneiras diversas, evidenciando a ausência de uma definição clara do que seria qualidade na educação, assim como as implicações dos limites e possibilidades que os modelos de financiamento e consequentemente, de gestão dos recursos disponíveis, impõem à proposição e manutenção de políticas de atendimento a sujeitos jovens e adultos. Isso revela a importância que essa discussão assume no contexto atual em que se insere a EJA.

A educação, compreendida como direito humano fundamental, tem como um de seus princípios no país, a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Entretanto, não há parâmetros que definam *qualidade* para a educação brasileira, a não ser os valores fixados de custo-aluno pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) — ou a proposta apresentada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação do Custo-aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Por outro lado, definir qualidade apenas em função de quantidade de insumos disponíveis, é insuficiente para qualificar um sistema sobre o qual incidem uma série de variáveis. Qualidade não se deve reportar apenas à garantia de escolarização — embora haja insumos essenciais a esse processo e ainda não disponíveis — ou à inserção no mundo do trabalho, mas atender à finalidade máxima da educação: a formação humana, o que implica envolvimento dos sujeitos nos processos de se pensar a educação, um desafio diário, enfrentado em muitas escolas. Para Freire (2009), um processo de pensar a educação de jovens e adultos com os sujeitos jovens e adultos.

Entendendo ser a escola pública brasileira um espaço privilegiado de formação cidadã, de experimentação da democracia, — regime ainda recente no país, em que predomina uma cultura política bastante autoritária — conforme destacado na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/96 (LDBEN, Lei n. 9394/96). Cabe destacar a contribuição que os conselhos que atuam em seu interior podem oferecer ao processo de democratização do país, na efetivação de princípios democráticos e no desenvolvimento da consciência política dos alunos. Ainda nas palavras de Freire (2009, p.1), “a escola que viabiliza a cidadania de quem está nela e de quem vem a ela”.

Criados como mecanismos de auxílio à democratização do processo de gestão escolar, em função do processo de descentralização de recursos e de implementação do princípio da gestão democrática nos espaços escolares públicos, previsto no artigo 206, parágrafo IV, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e na LDBEN, Lei n.9394/96, que assegura em seu artigo 14º, a participação da comunidade escolar, os conselhos escolares e equivalentes, tem entre suas funções, o exercício do controle social sobre os recursos financeiros aplicados à educação e recebidos diretamente pelas escolas. Em se tratando dos Centros de Estudos de

Jovens e Adultos (CEJA¹), esse controle é exercido pelas Associações de Apoio à Escola (AAE), sociedades civis sem fins lucrativos, com estatuto próprio, que recebem recursos públicos e tem o compromisso de destinar os benefícios de suas atividades à unidade escolar a que estiverem vinculadas.

Considerando o controle social como exercício de participação cidadã, por meio do reconhecimento do direito de todos à participação direta, na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas que busquem atender a necessidades prioritárias da população, conforme previsto na CF/1988, faz-se necessário discutir possíveis contribuições que o exercício da participação cidadã, em instituições organizadas para o controle social existentes em unidades públicas escolares, podem oferecer ao processo de gestão pública escolar, especialmente no que se refere à gestão de recursos. Parte-se da hipótese de que esta participação, entendida como prática política de formação cidadã, contribui para a gestão pública escolar e consequentemente para a garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Ao tempo em que o processo de redemocratização do país se consolida e as políticas nacionais para a EJA tomam vigor e passam a constituir dever do Estado em defesa do direito à educação, investigar práticas de exercício democrático, em espaços de oferta da modalidade, especialmente nos CEJA, dada a singularidade de seu modo de oferta, justifica a investigação ora proposta, na forma como instituições absorvem e reinventam políticas públicas, em práticas cotidianas.

Financiamento da educação e qualidade de ensino: um campo em permanente disputa

Qualidade é um processo que exige investimentos financeiros de longo prazo, participação social e reconhecimento das diversidades e desigualdades culturais, sociais e políticas presentes em nossas realidades. Queremos uma qualidade em educação que gere sujeitos de direitos, inclusão cultural e social, qualidade de vida, contribua para o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade e da democracia e a consolidação do Estado de Direito em todo o planeta (REUNIÃO DA SOCIEDADE CIVIL, 2004, P.1, APUD GADOTTI, 2010, P.11).

Discutir financiamento da educação e qualidade de ensino implica esclarecer inicialmente, o que se entende por educação e qualidade. Afinal, ambos são conceitos polissêmicos, influenciados por uma série de fatores, entre os quais se destacam os econômicos, que sustentam os projetos nacionais de desenvolvimento da educação no país e definem, de certa maneira, suas proposições e modos de efetivação, além dos fatores históricos, sociais e culturais, que se fazem presentes no espaço escolar e no ideário dos sujeitos que nele interagem.

¹ Os CEJA são unidades escolares, que atendem a modalidade EJA nos níveis fundamental e médio, por meio de ensino semipresencial, com atendimento individual, preveem avanços sequenciados de módulos, sem caráter de seriação. Foram criados no início dos anos 1970, e considerados a solução mais viável para sujeitos jovens e adultos, de modo a atender, ao mesmo tempo, ao trinômio: tempo (rapidez de instalação), custo (aproveitamento de espaços ociosos) e efetividade (emprego de metodologias adequadas). Com o decorrer do tempo, o modelo mostrou-se insuficiente, emergindo contradições dos contatos estabelecidos entre professores e alunos e entre alunos e materiais de ensino, facilmente obsoletos; questionamentos comuns acerca de práticas legalmente instituídas. Novos entendimentos sobre processos educativos, e mudanças no plano político, levaram a alterações na legislação que regulamenta a EJA e consequentemente à proposição de novas práticas de atendimento nesses espaços, definindo alternativas ao modelo tradicional e possibilitando, a diversificação de seu modo de atendimento, hoje organizado em três vertentes, semipresencial, por módulos; presencial, em pequenos grupos, e virtual.

Considerando-se a subjetividade da ação educativa, é necessário levar em conta não apenas a ação em si, expressa pelas práticas que se efetivam nos ambientes escolares, mas também os contextos em que se desenvolvem as ações, suas origens e fundamentos, que vão nortear o entendimento e ação dos sujeitos nesse espaço.

Na definição de Paro, a educação, “é conhecimento, sim, mas não se restringe a isso” (2010, p.87). Educação se constrói historicamente e socialmente, “essa é a condição humana, é a marca registrada do homem: ele constrói tudo o que compõe sua historicidade por ser autor” (2010, p.87).

Nesse sentido, conceituar educação e qualidade de ensino implica considerar fundamentos e concepções ideológicas subjacentes a ambos, visto que educar não é um ato neutro, mas sim permeado por intenções que, antes mesmo de ter-se iniciado o ato educativo, já definem por antecipação diretrizes, conformação e objetivos. No dizer de Freire, “educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão, não nós é possível entender nem uma nem outra” (1992, p.42).

Qualidade é um conceito cujo valor é socialmente construído e está intrinsecamente ligado a uma concepção de sociedade e, conseqüentemente, de educação. Palavra polissêmica e complexa inclui, na tentativa de definição, nossa maneira de ver o mundo, o que pode “desencadear falsos consensos, devido a diferentes capacidades valorativas que lhe são atribuídas” (PAIVA, 2010, p.23).

Por integrarmos a heterogeneidade do mundo, com diversos interesses em disputa, e conseqüentemente diversos modos de pensar, muitas serão as definições possíveis de serem atribuídas ao termo *qualidade*, possibilitando a transformação do discurso da *qualidade* em discurso híbrido, em que posições divergentes convivem mesmo em momentos de atualização de conceitos.

Mudem-se pensamentos e até mesmo paradigmas, diferentes sentidos coexistem em um mesmo espaço, por vezes sobrepondo-se uns aos outros, como discursos por vezes contraditórios, mas enunciados como expressão da verdade. Nas palavras de Barros, Lehfeld (2000, p. 32 *apud* ACETI e CESAR, 2009, p. 100) “dependendo da forma como o homem vê o mundo e de como o interpreta e o interioriza surge a dimensão de seu entendimento e ação”.

Convivem, assim, em um mesmo espaço, diferentes concepções de *qualidade*, pois uma nova concepção nem sempre substitui a anterior, o que torna necessário explicitar entre as concepções ocupam na atualidade o centro do discurso da *qualidade* da educação aquela(s) com qual(ais) pretendo dialogar.

Qualidade liga-se à ação humana, sempre incontroleável e inconstante, capaz de se sobrepor ao anteriormente fixado, de agir contra os efeitos de um poder totalizante e englobante. *Qualidade* implica participação e compromisso, oportunidade de desenvolver potencialidades e a capacidade de ser sujeito de sua própria ação. Numa perspectiva freireana, conforme destacado por Coimbra e Oliveira (2011, p. 83), “qualidade, assim, significa [...] politicidade, ética, democracia, diálogo, com princípios e práticas que assegurem a dignidade humana, a liberdade e a justiça social”.

Nesse sentido, oferecer uma educação de *qualidade* a sujeitos jovens e adultos, implica conhecer a realidade em que vivem esses sujeitos, e reconhecer necessidades, possibilidades e aspirações, incluindo-as nos processos educativos. Isso remete à questão do direito à educação, o que, em se tratando de EJA, significa respeito a peculiaridades e necessidades, e vai além da escolarização formal — estende-se pela ideia do aprender por toda a vida e assume grande importância, pois educar jovens e adultos é exigência e condição de cidadania.

É possível dizer que um dos maiores desafios da educação brasileira na atualidade é promover a melhoria da *qualidade* de ensino oferecido nas escolas públicas, ou seja, promover a garantia do direito, entendido como garantia de acesso, permanência e sucesso. Reconhecida na CF/1988 como direito público subjetivo², sua oferta com qualidade está condicionada, entre outros fatores, aos mecanismos de financiamento — fixados constitucionalmente, 18% União e 25% estados e municípios de receitas decorrentes de impostos —, e consequentemente de acompanhamento de sua execução³.

Nesse sentido, a disponibilização dos recursos financeiros, possui um papel importante, considerado como pré-requisito à efetivação de uma escola de qualidade. É certo que a disponibilização e aplicação de recursos não implicam diretamente em melhoria da qualidade de ensino, mas são essenciais para a efetivação de ações que reconheçam necessidades e aspirações de sujeitos jovens e adultos e busquem atendê-las, pois há insumos que são básicos e apesar disso ainda não estão disponíveis em muitas escolas.

Afinal, se não há recursos disponíveis, como providenciar a infraestrutura necessária e capacitar os envolvidos na efetivação dessa escola dita de qualidade?⁴ Nas palavras de Dourado,

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos (2009, p.205).

Nesse contexto, entender o financiamento da educação como um “espaço de disputa política e não meramente técnica” (BARBOSA, 2008, p. 380) é essencial para que se busquem alternativas a propostas dos sistemas educacionais, e se enfrentem obstáculos à efetivação de direitos previstos na Carta Constitucional, entre os quais se destaca a participação popular, o que implica desenvolver nos cidadãos uma “consciência política e principalmente uma cultura de fiscalização e controle por parte da sociedade sobre os atos do poder público” (OLIVEIRA, 1999, p.223).

2 Há que se destacar ainda, que ao definir a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a CF/1988 e posteriormente a LDBEN referem-se a toda a população brasileira, incluindo-se jovens e adultos não escolarizados, parcela que por muito tempo se viu privada do que hoje é entendido como direito subjetivo à educação.

3 Nesse contexto, destaca-se a luta da campanha nacional pelo direito à educação e do fórum em defesa da escola pública pelos 10% do PIB, e, nos últimos tempos, pelos recursos do Pré-Sal, que finalmente aprovados no Congresso, foram sancionados pela presidente Dilma Rousseff, o que demonstra a contínua luta e tensão popular na disputa pelos recursos orçamentários em favor da educação, questão nunca resolvida, em permanente vir a ser, em movimento de querer mais.

4 Em relação ao montante de recursos recebidos pelos sistemas de ensino e sua destinação, cabe destacar que a EJA, mesmo após seu reconhecimento como direito subjetivo, como um modo de atendimento que possui um jeito próprio de ser, ainda enfrenta embates para que esse direito seja de fato reconhecido, especificamente em relação ao acesso aos recursos necessários à sua oferta com qualidade, haja vista a maneira desigual como é realizado o financiamento da educação brasileira, havendo uma espécie de escalonamento na divisão dos recursos destinados à cada nível/modalidade de ensino, priorizando-se uns em detrimento de outros, dada a insuficiência dos recursos hoje disponíveis, para o atendimento com qualidade a totalidade dos sujeitos de direito. Destaco especificamente os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que tem regras diferenciadas de captação, segundo matrículas, públicos, níveis e modalidades, área urbana e rural, estabelecendo diferenças na distribuição proporcional dos recursos entre modalidades de ensino, por meio da aplicação de um fator de ponderação à modalidade EJA, inicialmente fixado em 0,7% e posteriormente ampliado para 0,8%, independentemente da etapa de ensino e determinando, ainda, um teto nas matrículas contadas para fins de financiamento, em 15%, conforme prescrito no artigo 10, incisos I a XVII, parágrafos 1, 2 e 3 e no artigo 11. Cabe destacar ainda, que as regras diferenciadas de captação do Fundo aplicam-se na distribuição dos recursos, mas não em sua aplicação, quando está no Tesouro das instâncias federativas, apenas guiada pelo planejamento da área, que pode definir prioridades diversas e hierarquizadas e resultar em prejuízos para a EJA.

Controle Social dos recursos financeiros: uma estratégia para a melhoria da qualidade de ensino?

O processo de descentralização de recursos financeiros para a educação iniciou-se no Brasil como resultado de diretrizes neoliberais, ditadas por organismos internacionais, que alegavam a necessidade de modernizar a gestão pública como forma de superar o déficit econômico e retomar o crescimento, redefinindo-se o papel do Estado, delimitando suas funções, dividindo responsabilidades e descentralizando-se os serviços, a fim de otimizar recursos.

Dessa concepção advém a ideia de autonomia da escola, com o incentivo a parcerias com instituições não governamentais, empresas privadas e comunidade e a implementação de política de autonomia gerencial escolar, que prevê o compartilhamento da gestão da escola como um todo e especialmente da gestão financeira, considerada fator fundamental para o sucesso escolar dos alunos e a melhoria da qualidade da educação.

Para implementar tais práticas nos espaços escolares, foram criados diversos conselhos e associações, previstos na legislação brasileira como instâncias de participação da população, tanto com abrangência nacional quanto local, no âmbito de estados e municípios, consequência do processo de redefinição do papel do Estado e de redemocratização do país.

Os Conselhos Escolares são entidades jurídicas de direito privado, sem caráter lucrativo, formados por membros da comunidade escolar e têm como atribuições “deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como analisar as ações e os meios para o cumprimento das finalidades da unidade escolar” (OLIVEIRA, 2006, p.9).

No bojo das determinações constitucionais e da LDBEN, o governo do estado do Rio de Janeiro, iniciou o processo de descentralização de recursos em 1995, através de resoluções da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC/RJ), que culminam na promulgação da Lei 3.067, de 25 de setembro de 1998, que “dispõe sobre a autonomia das unidades escolares da rede pública estabelecendo as suas diretrizes visando à gestão democrática, ao melhor aproveitamento dos recursos e à qualidade da educação” (RIO DE JANEIRO, 2007, P.6).

A referida lei definia, ainda, que a autonomia das unidades escolares seria feita “através de um conjunto de práticas integradas, nas esferas administrativa, financeira e pedagógica, com a participação de diversos segmentos da comunidade escolar, através das Associações de Apoio à Escola-AAE”. (RIO DE JANEIRO, 2007, p. 6). Conforme documento da rede estadual do Rio de Janeiro, “a ideia das Associações veio ao encontro dos dispositivos que criaram os Conselhos que executam o controle social” (RIO DE JANEIRO, 2007, p.4).

As AAE, criadas sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos, com Estatuto próprio e o compromisso de destinar os benefícios de suas atividades à unidade escolar a que estiverem vinculadas, recebem recursos do orçamento estadual, consignados anualmente para esse fim e devem prestar contas regularmente desses recursos, que embora insuficientes, têm chegado com regularidade à escola, o que evidencia a necessidade de se investigar o modo como são apropriados e utilizados pelas escolas, e nos remete à questão da participação dos sujeitos nos processos de tomada de decisão, seja na escola ou em outras instâncias.

O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado

foi estabelecido no artigo 1º da CF/1988, que ao reconhecer/estabelecer direitos e criar diversos mecanismos que possibilitassem o exercício da cidadania, tornou a participação popular “essência do Estado Democrático de Direito” (SCUASSANTE, 2009) e ampliou a atuação da sociedade, que anteriormente se restringia à eleição de seus governantes.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDBEN, Lei 9394/96) considerando que a ação educativa pode auxiliar o processo de consolidação da democracia em nosso país, ao promover a ocupação de forma consciente dos espaços destinados à participação social desde a CF/1988, reafirma esse direito ao estabelecer em seu artigo 22, as finalidades da Educação Básica, destacando a necessidade da formação do educando para o exercício da cidadania:

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Entretanto, efetivar tal direito exige o cultivo de uma cultura de participação, que permita que o poder de decisão e ação não seja privilégio de poucos, mas se estenda cada vez mais a uma parcela maior da população, considerando que aprender a dialogar e a respeitar pontos de vista diferentes pode contribuir para a construção de interesses coletivos e para a visibilização e atendimento a demandas de diferentes parcelas da sociedade auxiliando, dessa maneira, a divulgação e efetivação de direitos garantidos constitucionalmente.

No momento em que se associa exercício de cidadania a um processo de conquista e expansão de direitos, que inclui o usufruto dos serviços associados aos direitos sociais (NASSUNO, 1999, p. 344 *apud* DUARTE, 2006, p.4), torna-se essencial à proposição de mecanismos que viabilizem a participação na gestão e controle dos recursos, tendo em vista a garantia de maior qualidade na implementação de políticas públicas. Nas palavras de Duarte (2006, p. 4):

O controle social dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nos dias atuais enfrenta o desafio de maior transparência e eficácia na aplicação destes, mas especialmente a competência nas sociedades modernas de promover o direito do cidadão em participar do governo de seu território político.

O conceito de controle social pode ser entendido então, como a “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (BRASIL, 2006, p.16) e a consolidação dessa prática, uma necessidade inerente ao processo de redemocratização do país.

Movimento difícil, principalmente em um país recém-saído de um processo de redemocratização, em que a democracia participativa, ainda é um fenômeno recente e onde sobrevivem ranços de um passado autoritário e “a atuação das instituições da democracia brasileira, muitas vezes, é prejudicada pelas condições sob as quais operam, tendo em vista a existência do padrão de desigualdades sociais, econômicas e culturais que permeiam toda a sociedade” (SCUASSANTE, 2009, p.2).

A efetivação da participação cidadã nos espaços escolares tem enfrentado muitos entraves, dada a dificuldade que a escola encontra em exercitar esses conceitos na prática pedagógica. Seja por questões burocráticas, de compreensão sobre o que significa exercício de cidadania e, ainda em relação a questão sobre a quem pertence a escola pública.

Se entendida como “pertencendo ao público, à cidadania, estamos tratando da concepção democrática, que leva ao jogo do projeto coletivo de vida.” (BRASIL, 2004, P.39). Nessa concepção, participação deixa de ser “mera colaboração, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence, que pertence à cidadania, ao público, que diz respeito aos objetivos coletivos” (BRASIL, 2004, P.39).

Efetivar essa compreensão requer envolvimento e identificação dos cidadãos com o projeto da escola, o que vem sendo apontado como uma dificuldade ainda enfrentada por muitas escolas, que não conseguem envolver a comunidade na elaboração de seu projeto.

A essas dificuldades, aliam-se outras, muitas referentes ao gerenciamento do sistema escolar de forma mais ampla, vinculadas ao conhecimento sobre uso público e prioridades na aplicação de recursos, pois apesar do estabelecimento de percentual mínimo de recursos a ser aplicado pela União, estados e municípios na educação, de fato não há garantia de que esses recursos — embora cheguem regularmente aos sistemas educacionais e parte diretamente às escolas — sejam aplicados nas despesas previstas para garantir a oferta da educação com qualidade, seja em função de problemas de gestão que vêm sendo denunciados, como a falta de conhecimento dos trâmites burocráticos de gestão ou uma possível má utilização dos recursos, seja por indefinição do que de fato é prioridade em relação ao ensino, o que parece resultar na aplicação mal direcionada de recursos.

Nesse contexto, o envolvimento da comunidade escolar nas ações da escola pode constituir-se em aprendizado tanto para gestores, quanto para os demais sujeitos envolvidos, que nesse processo aprendem a dialogar com as diferentes necessidades existentes nesse espaço e a buscar soluções conjuntas para seus problemas, promovendo a participação e responsabilizando-se pelas ações que juntos desenvolvem na escola, considerando que “só há efetiva participação, quando se estabelece a cultura do querer fazer, no lugar do dever fazer” (BRASIL, 2004, p.39).

Conclusões ainda iniciais...

Discutir garantia de um padrão mínimo de qualidade na educação no país é uma tarefa bastante complexa, especialmente se considerarmos os diversos fatores que envolvem essa discussão, desde a insuficiência de recursos, que não conseguem garantir o mínimo necessário ao funcionamento da escola, passando pela gestão e pelos mecanismos de acompanhamento definidos pelo próprio sistema e por vezes inviabilizados, seja em função do desconhecimento de sua importância, seja em função da burocracia que os cerca e até mesmo de nossa dificuldade em compartilhar decisões, ranços de uma sociedade autoritária.

Embora seja uma prática estabelecida legalmente em nosso país, ainda que com proposições, por vezes, controversas, dada a polissemia que caracteriza o termo, e de difícil efetivação, o exercício do controle social, entendido como prática política de formação cidadã, constitui-se em condição *sine qua non* para a vida em uma sociedade que se pretende democrática, podendo contribuir para a qualidade da gestão pública escolar e, conseqüentemente, do ensino. Entretanto, pôr em prática esses princípios implica ultrapassar essa cultura política autoritária, que historicamente marcou as relações de poder no Brasil, além de enfrentar desigualdades de classe, gênero, raça, educação que constituíram a sociedade brasileira, e que resultam em desigualdade no acesso à informação/ formação e aos espaços de tomada de decisão — condições mínimas para o exercício da cidadania.

Considerando que “as pessoas somente se comprometem com aquilo em que acreditam [...] e assim passam a querer exercer seu poder, participar das decisões, porque adquiriram a consciência de que estas afetam suas vidas” (BRASIL, 2004, p.39), os conselhos e associações existentes no interior das escolas, conformam um espaço de experimentação democrática, de formação política e cidadã, especialmente em escolas que atendem a EJA, onde a necessidade de promover efetiva participação é ainda mais urgente.

Nesse cenário, destaco a validade da investigação ora proposta, de verificar se as AAE ocupam espaço de exercício democrático nos CEJA, conformando práticas de formação cidadã em uma instituição organizada para o exercício do controle social, contribuindo para a melhoria da gestão pública escolar, e conseqüentemente da qualidade do ensino ofertado. Ou seja, busca-se avaliar se o controle social dos recursos recebidos pelas AAE com vista ao financiamento das ações desenvolvidas pelos CEJA tem sido exercido como prática cidadã.

Termo polissêmico, apropriado por uns em um viés predominantemente técnico e fiscalizador, “como instrumento de apoio a ação estatal na fiscalização formal de recursos e com poucos mecanismos que envolvam realmente a participação popular [...], que pouco contribuem para a efetivação do direito à educação” (SILVA; BRAGA, 2010, p.1) e por outros como uma possibilidade de impulsionar a gestão democrática nos espaços escolares, entendendo que “as novas sutilezas da dominação capitalista, exigem uma permanente reinvenção dos mecanismos de participação, de mobilização e de ação para ao atendimento dos interesses sociais” (SILVA; BRAGA, 2010, p. 4), nos quais se inserem o direito à educação e o direito à participação cidadã. A maneira como o termo é apropriado por seus usuários pode ampliar ou restringir o alcance de seu exercício.

O CEJA, como uma escola que atende sujeitos jovens e adultos, enfrenta o desafio de criar e manter espaços de experimentação democrática, diante das especificidades de seu público e também da singularidade de seu modo de oferta, em que a presença do aluno é mais esporádica, não havendo frequência diária de um mesmo aluno, salvo poucas exceções, mas sim um fluxo constante de diferentes alunos, situação que amplia o leque de possibilidades de atendimento e envolvimento, mas por vezes inviabiliza a criação de vínculos, tão necessária a um trabalho pedagógico que tenha por objetivo o desenvolvimento de práticas cidadãs, de uma consciência política de controle social.

Efetivar tais práticas nos espaços escolares representa um desafio para cada um de nós, sujeitos comprometidos com uma escola democrática, cujas práticas possam contribuir para a efetivação de um país mais democrático em que todos exerçam o direito de “ter voz, o de ganhar voz e não apenas o de falar, não apenas o de dar bom dia” (FREIRE, 2009, p. 1).

Referências Bibliográficas

ACETI, D.C.S.; CESAR, L.P.D. O pensamento científico: abordagem da pesquisa no estudo interpretativo, *In Revista de Educação*, vol. XII, n.13, ano 2009, p.99-107.

BRASIL, *Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 10 ago. 2013.

_____. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 10 ago.2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2011.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. P.201-215. *In Cadernos Cedes*. Campinas, v.29, n.78, p. 137-288, mai/ago. 2009.

DUARTE, M.R.T. *O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação*. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acesso em 03 ago. 2013.

FREIRE, P. *Política e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Entrevista. *In: Reconstruir*. Ano 8, n. 70, mar. 2009.

GADOTTI, M. *Qualidade na educação, uma nova abordagem*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

BARBOSA, A.G. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. *In: Eccos. Revista Científica*, vol. 10, n. 2, São Paulo, jun./dez. 2008, p. 379-395.

COIMBRA, C.L.; OLIVEIRA, E. Qualidade da educação em Paulo Freire. *In: COIMBRA, Camila Lima et al. Qualidade em educação*. Curitiba: CRV, 2011. (Currículo: questões atuais, v. 4).

OLIVEIRA, D.L. Associação de Apoio à Escola (AAE): uma estratégia de gestão democrática da educação pública do Tocantins. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2013.

OLIVEIRA, R.P. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. *In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. DUARTE, Marisa, R.T. Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____; ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação*. Disponível em: <<http://www.scielo.org.br>>. Acesso em: 3out. 2012.

PAIVA, J. *Projeto Diagnóstico da Qualidade de Ensino na Educação de Jovens e Adultos (EJA): um estudo de caso no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2010. (mimeo)..

PARO, V. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. São Paulo: Cortez, 2010.

RIO DE JANEIRO. *Programa Estadual de Gestão Escolar*. Gestão Financeira, 2007.

_____. *Estatuto Padrão das Associações de Apoio à Escola da rede estadual do Rio de Janeiro*. 2009. (mimeografado).

SOARES, L.M.S. *Controle Social dos recursos do Fundef/Fundeb no município de Teresina no período de 2004 a 2009*. Disponível em www.anpae.org.br. Acesso em 12 ago.2013.

SCUASSANTE, P.M. *A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?* Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em 03 ago. 2013.

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>