



FINANCIAMENTO
E GESTÃO DA
QUALIDADE DE ENSINO:
limites e possibilidades
na educação de
jovens e adultos

Luciana Bandeira Barcelos

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação/Uerj

Andreia Cristina da Silva Soares

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação/Uerj

RESUMO: Este artigo tem por objetivo refletir sobre a relação entre financiamento e gestão da qualidade de ensino na educação de jovens e adultos (EJA), considerando-se limites e possibilidades decorrentes da disponibilidade e da gestão dos recursos destinados à manutenção dessa modalidade de ensino após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A educação, entendida como direito humano fundamental, tem como um de seus princípios, no país, a garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino. Essa qualidade não se deve reportar apenas à garantia da escolarização ou à inserção no mundo do trabalho, mas atender à sua finalidade máxima, a formação humana, requisito básico para a vida em sociedades aprendentes. O cumprimento dessa finalidade passa, obrigatoriamente, pela disponibilidade e gestão de recursos. Essa relação necessita permanente monitoramento em diferentes instâncias, a fim de que se possa garantir o *accountability* em educação.

ABSTRACT: The aim of this paper is to provoke a reflection on the relationship between funding and teaching quality management in youth and adult education (EJA), considering limits and possibilities arising from the availability and management of the funds allocated to the maintenance of this modality of teaching after the implementation of FUNDEB¹. Education, understood as a fundamental human right, has as one of its principles in this country to assure a minimum standard of teaching quality. This principle should apply not only to ensuring schooling or inserting students into the market, but also to meeting its highest expectations: human development, which is a basic requirement for living in learning societies. To achieve this goal, it is required that funds and their adequate management are guaranteed. Yet, the combination of these two factors demands permanent monitoring at various levels, in order to permit accountability in education.

PALAVRAS-CHAVE:

Financiamento da educação;
EJA; qualidade de ensino.

KEYWORDS: Education
funding; EJA; teaching quality.

¹ - National Basic Education
Development Fund.

INTRODUÇÃO

O termo qualidade é uma palavra polissêmica, que comporta diversos significados e pode desencadear falsos consensos, devido a diferentes capacidades valorativas que lhe são atribuídas. (PAIVA, 2010, p. 23).

O artigo aqui apresentado é decorrente de discussões entabuladas no grupo de pesquisa “Aprendizados ao longo da vida: sujeitos, políticas e processos educativos”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ProPEd/Uerj), que atualmente desenvolve a pesquisa “Diagnóstico da qualidade de ensino na educação de jovens e adultos (EJA): um estudo de caso na cidade do Rio de Janeiro”.

Trata-se de estudo interinstitucional, que envolve os municípios de Campinas (SP), Juiz de Fora (MG) e Rio de Janeiro (RJ), e três universidades situadas nessas cidades, que tem por objetivo diagnosticar a qualidade de ensino no sistema público dos municípios envolvidos, identificando os determinantes da qualidade da EJA, como

concebida por gestores e atores das escolas.

Para isso, estabeleceram-se indicadores qualitativos para orientar a observação e coleta de dados, tendo em vista a multiplicidade de significados atribuídos ao termo qualidade. No decorrer das discussões referentes à definição dos indicadores, atraíram nossa atenção questões referentes ao financiamento da educação, e a relação entre financiamento e gestão da qualidade de ensino.

Partimos, portanto, de alguns conceitos-chave com os quais dialogaremos nesse texto, em busca de compartilhar, com leitores e pesquisadores, ideias aqui enunciadas, refletindo sobre limites e possibilidades que a relação financiamento e gestão impõe à educação de jovens e adultos, mesmo após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), por tratar-se de oferta historicamente secundarizada em nosso país, apesar de reconhecida internacionalmente como “chave para o século XXI; [...] consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade” (UNESCO, 1997, p. 1).

Ao relacionarmos termos abrangentes e



complexos, como educação e financiamento, precisamos compreender que a definição escolhida dependerá do contexto político em que se estabelecerem as finalidades da ação educativa e suas concepções. Nesse sentido, relacionar a gestão da qualidade de ensino ao financiamento significa entender o financiamento da educação não apenas como um espaço de discussão técnica, mas como um espaço de disputa política.

EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO

Educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra. (FREIRE, 1992, p. 42)

Partindo da premissa enunciada na epígrafe, entendemos que 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 (1997, p. 119-120), “não há educação sem objetivos, sem finalidades. É isto que a fazendo diretiva, não permite sua neutralidade ou a neutralidade do educador”.

A educação, como fazer humano, vivencia em seu interior os mesmos embates da sociedade da qual faz parte, constituindo-se ato político, cujo exercício encontra-se vinculado a concepções de mundo de cada indivíduo, que se revelam na prática diária.

Essas concepções, conforme destaca Portela (2006, p. 34), revelam-se até mesmo na escolha de palavras empregadas em sua definição, pois “as palavras, como depositárias de uma

concepção de mundo, são portadoras de significados”, que variam de acordo com o grupo que as utiliza.

Nesse sentido, o termo qualidade se torna polissêmico, pois é utilizado com diferentes sentidos, conforme a concepção de mundo de cada indivíduo/sociedade. Ainda segundo Portela (2006, p. 34), “o conceito de qualidade pode ser considerado construção ideológica [...] qualidade, depende do vasto e complexo código ideológico de quem a está empregando”.

Ao vincularmos educação e qualidade de ensino, termos abrangentes e complexos, precisamos considerar que sua definição dependerá do contexto político em que se estabelecerem as finalidades da ação educativa.

A educação, entendida desde a Declaração de Direitos Humanos como um direito fundamental da pessoa humana, tornou-se condição essencial para a vida em sociedades do conhecimento, as quais Assmann (2007, p.12) mais apropriadamente denomina sociedades aprendentes, em permanente transformação, em que o avanço tecnológico e as mudanças aceleradas evidenciam a necessidade de superação de um modelo educacional amparado apenas na transmissão de conhecimentos, que não consegue dar conta das necessidades dos indivíduos.

[...] relacionar a gestão da qualidade de ensino ao financiamento significa entender o financiamento da educação não apenas como um espaço de discussão técnica, mas como um espaço de disputa política

Pensar qualidade de ensino em uma sociedade assim conceituada implica a melhoria urgente de processos educacionais que a escola, como instituição para isso destinada, desenvolve, buscando adequá-los à finalidade máxima da educação: possibilitar, a cada indivíduo, condições de operar nesse mundo.

Podemos dizer que um dos maiores desafios da educação brasileira na atualidade é promover a melhoria da qualidade de ensino oferecido nas escolas públicas. Após um período inicial de expansão do sistema educacional, com a ampliação do acesso e a quase universalização do ensino fundamental (EF), estamos diante de novos desafios: continuar garantindo acesso; estender a obrigatoriedade às demais séries da educação básica e modalidades; possibilitar condições de permanência e de sucesso escolar — situações diretamente ligadas à qualidade de ensino oferecido pelos sistemas públicos.

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça no parágrafo VII do art. 206 “a garantia de qualidade” de ensino, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 também o faça no art. 3º, inciso IX, ao declarar que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] garantia de padrão de qualidade” e no art. 4º, inciso IX, assegurar “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, não existem parâmetros nas leis que definam a qualidade em relação à educação brasileira.

A Constituição Federal garante ainda no art. 208, inciso VII, que esse atendimento deve ser efetivado “em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” e a LDBEN ratifica tal preceito nos mesmos termos, no art. 4º, inciso VIII.

Ambos são preceitos diretamente ligados ao financiamento da educação, cujo objetivo é possibilitar condições mínimas para viabilizar o ensino, que devem ser consideradas na definição do conceito de qualidade a ele aplicado, mas que não o definem por completo. Essa indefinição ou, melhor dizendo, essa “polissemia de sentidos” torna necessária maior compreensão do significado atribuído ao termo qualidade da educação e suas implicações nos processos escolares.

Podemos defini-la apenas por aspectos quantitativos — ligados à capacidade de acesso a matrículas, a condições mínimas de permanência e à terminalidade de processos de escolarização — ou por aspectos quantiquantitativos — que identifiquem não apenas condições de acesso, de permanência e de terminalidade, mas que analisem processos educacionais, resultados deles advindos e efeitos na vida cotidiana dos alunos.

Qualidade de ensino, nesses termos, “requer definir o que vai se acompanhar, quem vai



acompanhar e como. Assim, volta-se o debate aos elementos que compõem uma educação de qualidade: elementos quantificáveis e elementos subjetivos ou qualitativos” (CAMARGO, 2004, p. 1).

Conforme destaca Portela (2006, p. 37),

Qualidade é um processo de busca contínua, esforço cooperativo para adequar a estrutura e os processos [...] os objetivos previstos e a sua melhoria continuada, sempre em consonância com a missão da organização ou instituição.

Em se tratando de educação, a definição da qualidade escolar está ligada a dois aspectos fundamentais: ações ou estratégias que conduzam à permanência do aluno na escola e ações ou estratégias que possibilitem o sucesso de seu processo de ensino-aprendizagem, considerando-se não apenas a escolarização, mas a concepção de educação vigente, entendida como educação

que vai além da escolarização, que ocorre em diferentes espaços, incorpora o sentido de formação humana e tornou-se exigência para a vida atual.

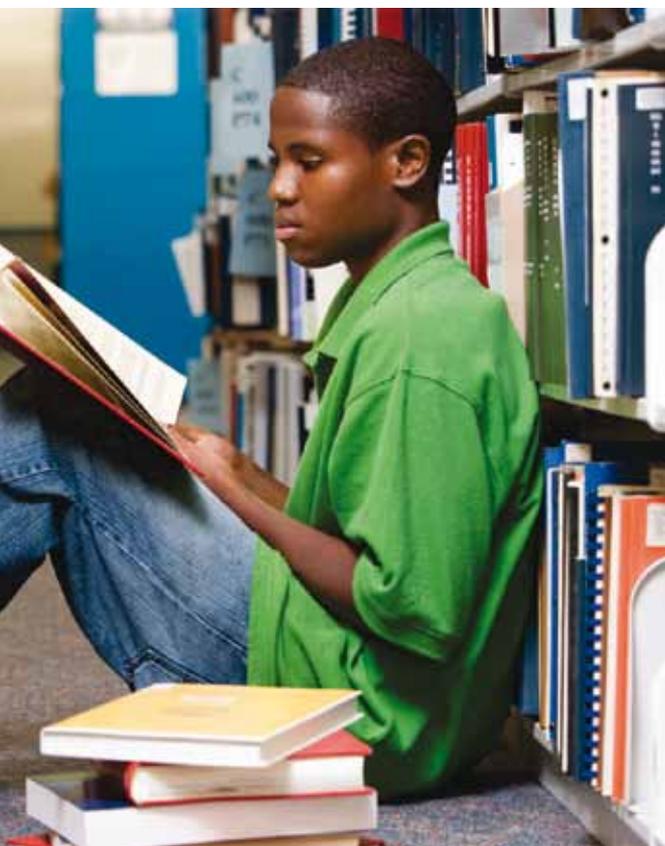
De acordo com Castro (2006, p. 17 *apud* ARAÚJO *et al.*, 2009, p. 3), podemos dizer que a qualidade da escola pode ser interpretada por meio de dois conceitos que se completam: qualidade da escola e qualidade do ensino.

A qualidade da escola representa a dimensão física — que remete aos recursos disponíveis [...] condições de manutenção física do prédio e limpeza de suas instalações. A qualidade do ensino refere-se à dimensão pedagógica — compromisso, capacitação e valorização dos professores, adequação dos conteúdos à realidade dos alunos, o efetivo processo ensino-aprendizagem, valorização das experiências individuais dos alunos.

A educação do momento presente está exigindo, certamente, mais do que tem sido oferecido pelos modelos escolares, diante da aceleração dos processos de produção de conhecimento. A promoção de ambos os conceitos — qualidade da escola e qualidade do ensino — envolve aspectos ligados ao financiamento e à atuação de gestores escolares, o que discutiremos a seguir.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

O processo de descentralização de recursos financeiros para a educação iniciou 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 o papel do Estado, delimitando suas funções, dividindo responsabilidades e descentralizando os serviços, a fim de otimizar recursos. Segundo Souza e Faria (2004, p. 566-567 *apud* YANAGUITA, s. d., p. 2):

No bojo de estudos e propostas elaboradas por esses organismos [...], apesar de distintos em termos de prioridades e focos, evidencia-se a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incremento nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal.

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. Conforme consta da LDBEN, no artigo 15:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Tratando de recursos públicos destinados ao financiamento da educação, a CF/88 no artigo 212, determina que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 1996, a LDBEN ratifica no artigo 69 o que determina a CF/88 referindo-se à aplicação de recursos na educação e complementa no artigo 75:

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

Tal ação destina-se a promover melhor distribuição de recursos no país, auxiliando municípios e estados cuja arrecadação não é suficiente para manter padrões mínimos de qualidade nas escolas. O objetivo é a melhoria da educação, com vista ao alcance de padrão mínimo de qualidade, conforme prescrito nos artigos 206 e 208 da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, conforme destaca Callegari (2004, p.1),

[...] a obrigação atribuída ao Poder Público, na forma de imposição constitucional diferenciada, relativamente ao financiamento da educação, fez-se consolidada ao longo de décadas: primeiro, na Constituição de 1934; depois, na Constituição de 1946 e na de 1967 (com a Emenda nº. 24/83); por último, na Constituição de 1988, em seu artigo 212. A base dessa obrigação, alcançando os três níveis de governo, é a vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino público. Obrigação que, descontados os

interregnos havidos durante os regimes de exceção de 1937 e de 1964, perdura há quase cinquenta anos, sem alteração significativa no enunciado normativo, mudanças ocorrendo apenas nos percentuais da vinculação.

Desde a promulgação da CF/88, 18% dos recursos de receitas de impostos da União e 25% das receitas de impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios encontram-se vinculados à educação. Nem sempre, entretanto, esse percentual de destinação de recursos foi mantido, por força da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que desde 1994 permite ao governo federal gastar livremente 20% dos recursos orçamentários de qualquer área, subtraindo receitas vinculadas.

Até 2008, a DRU foi aplicada integralmente à educação. A partir de 2009, esse percentual foi gradativamente reduzido, para 12,5% em 2009 e 5% em 2010, e desde 2011 essas verbas não podem mais ser desvinculadas.

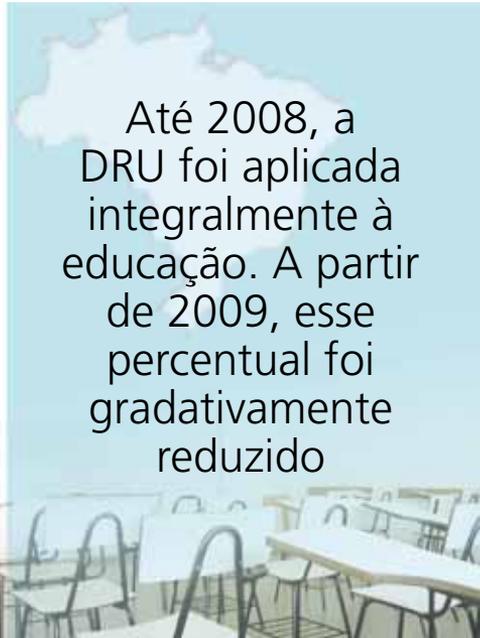
Na aprovação das Leis Orgânicas ("constituições" municipais), houve municípios que estabeleceram um percentual de recursos destinado à educação maior que o previsto na CF/88, seguindo o percentual mínimo fixado para os Estados. No entanto, alguns destes municípios já revogaram esse percentual, enquanto outros não o fizeram pela dificuldade de conseguir quórum qualificado na Câmara de Vereadores para derrubá-lo.

Quanto à correta aplicação, entretanto, tem sido a busca mais difícil de pesquisadores na área, na caixa de Pandora² em que se tornou o

montante da educação no Tesouro das diversas instâncias federativas.

A CF/88 estabeleceu ainda, em Disposições Transitórias, a subvinculação de 50% dos recursos provenientes da vinculação do art. 212, nos dez primeiros anos de promulgação da Constituição, à erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

A Emenda Constitucional nº 14/96 alterou essa vinculação de recursos estabelecendo que 60% dos recursos da educação passariam a ser subvinculados ao ensino fundamental³ — ao longo dos dez primeiros anos de promulgação da CF/88, com a "criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do EF e de valorização do magistério, de natureza contábil".



Até 2008, a DRU foi aplicada integralmente à educação. A partir de 2009, esse percentual foi gradativamente reduzido

² Caixa de Pandora é a metáfora utilizada para exemplificar a dificuldade em se tentar identificar o destino dado aos recursos recebidos por estados e municípios para aplicação na educação. Caixa de Pandora é uma expressão utilizada para designar qualquer coisa que incita a curiosidade, mas que é preferível não tocar (como quando se diz que "a curiosidade matou o gato"). Tem origem no mito grego da primeira mulher, Pandora, que por ordem dos deuses abriu um recipiente onde se encontravam todos os males que desde então se abateram sobre a humanidade, ficando apenas aquele que destruiria a esperança no fundo do recipiente.

³ 60% de 25% = 15% de 60% de impostos e transferências.

Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que não era dinheiro novo na educação, mas um modo de destinar, vinculando, recursos da educação para a prioridade do ensino fundamental, com a meta de universalizá-lo, segundo a receita neoliberal que o governo federal cumpria, a partilha de recursos tinha como base o número de alunos do EF atendido em cada rede de ensino. Parte significativa dos recursos destinados à educação ficou nele concentrada, com aplicação prioritária no EF, excetuando-se a educação de jovens e adultos deste nível de ensino, por força de veto presidencial à Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundef. O Fundo, de natureza redistributiva, visava a apoiar municípios e estados mais pobres com mais recursos, para que pudessem ampliar matrículas e melhorar a qualidade.

Diversos mecanismos existentes funcionavam para isso, mas sempre sofrendo muitas críticas dos que “perdiam” recursos, para que outros ganhassem mais. Além disso, os reajustes previstos na contrapartida da União acumulavam perdas incomensuráveis, como denunciado pelo movimento Campanha pelo Direito à Educação⁴.

O financiamento da educação de jovens e adultos foi excluído, sob a alegação de ser temerário o estímulo ao crescimento de matrículas, que poderia o país não suportar. Optava-se por investir na educação de crianças e adolescentes, apoiando-se, conforme destaca Torres (2002, p. 1 *apud* DI PIERRO, 2010, p. 942), “no suposto caráter profilático das medidas que priorizavam a formação das novas gerações”.

O Fundef funcionou em todo o país de 1º de janeiro de 1996 até 31 de dezembro de

2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), expandindo-o a toda a educação básica, incluía também a educação infantil e o ensino médio (EM), além das modalidades legalmente previstas, como a EJA. O Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, subvinculou, de forma gradual, 20% das receitas de impostos e transferências de estados, Distrito Federal e Municípios à educação básica, ampliando a área de atendimento do antigo Fundef.

Mesmo incluída por força legal, a EJA o foi progressivamente — 33% das matrículas ao ano — no período de 2007-2009, estabelecendo diferenças na distribuição proporcional dos recursos entre modalidades de ensino, por meio da aplicação de um fator de ponderação à modalidade, “inicialmente fixado em 0,7% e posteriormente ampliado para 0,8%”, conforme destaca Di Pierro (2010, p. 956), independentemente da etapa de ensino e determinando, ainda, um teto nas matrículas contadas para fins de financiamento, em 15%, conforme prescrito no art. 10, incisos I a XVII, parágrafos 1º, 2º e 3º e no art. 11.

Ambos os Fundos — Fundef e Fundeb — previam que 60% do total destinar-se-iam à valorização do magistério, no caso do primeiro, e dos profissionais da educação (o que incluía demais profissionais da escola), no segundo, o que significa dizer: melhoria salarial e formação continuada. Também sobre essa aplicação não há dados elucidativos nem de melhorias substantivas nas carreiras, nem de formação, nem de aplicação correta⁵.

4 Para mais informações, acesse o site da campanha: <http://www.campanhaeducacao.org.br>.

5 Ressalte-se que, desde a implantação do Fundef, havia a exigência legal de que só seria feito nas instâncias federativas que aprovassem, até a implantação, Planos de Carreira do Magistério. Essa Exigência foi “aliviada” pouco depois, já que a maioria não a cumpriu. O estado da carreira do magistério ainda em 2012 no país é de caos, mesmo com outras providências, como o piso nacional do magistério.

Ainda como recurso de financiamento à educação, há o salário educação, criado em 27 de outubro de 1964, pela Lei nº 4.440 e consolidado pela Lei nº 9.424/96 como recurso adicional destinado ao ensino fundamental, conforme prescrito no artigo 212 da CF/88⁶. A contribuição do salário educação é recolhida pelas empresas na forma da lei e distribuída proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino e corresponde a 2,5% da folha de pagamento anual. Em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, sua distribuição foi estendida a toda a educação básica.

Em se tratando da educação de jovens e adultos, a inclusão no Fundeb foi “uma faca de dois gumes” no financiamento. Se por um lado, requeria-se esse reconhecimento à EJA como modalidade do EF e do EM, por outro, os recursos que desde 2003 vinham sendo destinados exclusivamente a esta modalidade deixaram de existir, “engrossando” o Fundo, mas passando a correr o risco de, na aplicação, ser preterida por níveis de ensino e públicos de maior prestígio na sociedade. Ressalte-se que o Fundo tem regras diferenciadas de captação, segundo matrículas, públicos, níveis e modalidades, área urbana e rural, mas não para aplicação, quando está no Tesouro das instâncias federativas, apenas guiada pelo planejamento da área, que pode definir prioridades diversas e hierarquizadas.

Além disso, a EJA ainda hoje enfrenta embates para que seja garantida a isonomia de tratamento na distribuição dos recursos do Fundeb —

equiparando-se o fator de ponderação utilizado para cálculo da distribuição dos recursos às demais modalidades da educação básica —, assim como a eliminação do teto de matrículas financiáveis estabelecido para a modalidade⁷.

Consideramos que tais embates ainda são necessários, pois conforme destaca Paiva (2006, p. 15), “a educação de jovens e adultos, como direito não-dado, mas arrancado do chão, não pode mais escapar das mãos dos que por ele têm despendido a vida”.

FINANCIAMENTO E GESTÃO DA QUALIDADE, LIMITES E POSSIBILIDADES NA EJA

Embora se tenha tentado estabelecer, tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDBEN nº 9.394/96, as condições mínimas para a garantia da qualidade de ensino, inclusive com o 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 às escolas — sejam aplicados de forma correta, seja por falta de conhecimento dos trâmites burocráticos de gestão de recursos, seja por indefinição do que de fato é qualidade de ensino, o que parece resultar na aplicação mal direcionada de recursos.

Poderíamos afirmar que, atualmente, o Brasil não gasta pouco em educação, mas gasta mal. Para uma correta aplicação de recursos financeiros, será necessária a formação

6 A CF/88 alterou o uso desses recursos, destinando-os apenas ao ensino público, conforme Emenda Constitucional nº 53, diferentemente do proposto na Lei nº 4440, de 27 de outubro de 1964, que isentava empresas privadas, com mais de 100 funcionários, do recolhimento desse percentual, desde que mantivessem: “serviço próprio de ensino primário [...] inclusive mediante convênio, sistema de bolsas de estudo no mesmo grau de ensino, um e outro, em termos julgados satisfatórios por ato da administração estadual do ensino, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, na forma do regulamento desta Lei” (Lei nº 4440, art.5º, inciso a).

7 Apesar dessa luta legítima, deve-se reconhecer que o número de matrículas na EJA não “explodiu” como temia o Fundef no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: até o fim de 2012, ainda estamos na ordem de 7% de matrículas, quando o teto questionado é de 15%, ou seja, nem chegamos a atingi-lo, apesar dos recursos disponíveis para a modalidade.

continuada de professores para a gestão escolar, o que implicará o conhecimento de base legal complexa, mas seguindo recomendação de Oliveira, Moraes e Dourado (s. d., p. 1):

A escola, enquanto instituição dotada de especificidades, que tem como principal objetivo a formação de sujeitos, deve ter a sua gestão pautada nessa especificidade, não devendo perder de vista que a sua administração é dotada de um caráter político-pedagógico.

Considerando-se intencionalidades do fazer educativo, a formação continuada volta-se não somente a aspectos burocráticos e materiais inerentes à gestão escolar, mas também a aspectos relacionais e político-pedagógicos, que perpassam esse ambiente.

Se o princípio básico da administração ou gestão é a “coerência entre meios e fins, a forma de gestão da instituição escolar não deve divergir das finalidades estabelecidas” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, s. d., p. 2), isso significa que, se a escola é entendida como espaço de desenvolvimento humano, compartilhamento e construção de saberes, em que se necessita da participação efetiva de todos os envolvidos no processo, sua gestão deve pautar-se nos princípios de participação e compartilhamento, o que torna essencial a presença de um profissional capaz de fazer frente a essas demandas.

Para pôr em prática ações de gestão que objetivem melhoria na qualidade de ensino, conhecimento sobre uso público e prioridades na aplicação de recursos financeiros são requerimentos de qualquer formação continuada. Também a compreensão sobre processos que se desenvolvem no espaço escolar e sobre como utilizá-los em favor da melhoria da qualidade do ensino — parte do sucesso da gestão escolar passa pelo sucesso da gestão financeira —

poderá contribuir para o sucesso acadêmico e pessoal dos públicos atendidos.

Ao definir a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a CF/88 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. Para esses, o direito também significa respeito a peculiaridades e necessidades, e vai além da escolarização formal — estende-se pela ideia do aprender por toda a vida.

Nesse sentido, pensar limites e possibilidades da gestão da qualidade de ensino na EJA implica considerar características dessa modalidade de ensino, dos sujeitos, e utilizar esse conhecimento em favor da melhoria da qualidade de ensino ofertada.

Além disso, apesar de mudanças de legislação e concepção, a EJA ainda é entendida por muitos como “ocupação de espaços ociosos” e “reposição de escolaridade” — diversamente da concepção de direito hoje estabelecida —, o que pode também se tornar um entrave na busca pela melhoria da qualidade de ensino.

A indefinição do termo qualidade de ensino, que provoca discussões em todos os níveis, na educação de jovens e adultos, em que o desconhecimento de concepções teóricas ainda é regra, pode ser um grave entrave. Se não houver clareza da finalística e dos objetivos da EJA, como promover a melhoria da qualidade de ensino?

A efetiva participação de sujeitos jovens e adultos no planejamento e em processos de ensino e aprendizagem, assim como em processos de controle social dos recursos financeiros, tem demonstrado, em algumas experiências, ser o conteúdo mais eficaz de sucesso e qualidade. O *accountability* em educação, considerando-se o público envolvido, com diversos saberes construídos ao longo da vida, pode representar um diferencial na busca pela qualidade de ensino.

CONCLUSÃO

Refletir sobre a relação entre financiamento e gestão da qualidade de ensino na EJA, e possibilidades decorrentes da disponibilidade e da gestão de recursos destinados à manutenção dessa modalidade, implica considerar três aspectos fundamentais: finalidades da educação, concepções e respeito às características da modalidade.

A educação tornou-se condição essencial para a vida em sociedades aprendentes, em permanente transformação, em que o avanço tecnológico e as mudanças aceleradas evidenciam a necessidade de superação de um modelo educacional amparado apenas na transmissão de conhecimentos, que não consegue dar conta das necessidades dos indivíduos.

Pensar em qualidade de ensino em uma sociedade assim conceituada implica a melhoria urgente de processos educacionais que a escola desenvolve, buscando adequá-los à finalidade máxima da educação promovida, possibilitando, a cada indivíduo, condições de operar no mundo como cidadão cada vez mais humanizado.

Ao vincularmos educação e qualidade de ensino, termos abrangentes e complexos, consideramos que a definição escolhida dependerá do contexto político em que se estabelecerem finalidades da ação educativa e concepções subjacentes a ambos, pois o conceito de qualidade, como construção ideológica, varia conforme a sociedade e os indivíduos que dele se utilizam, produzindo atos de educação intencionais, mas permeados de ideologias e convicções dos sujeitos.

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 uma educação de qualidade, conforme estabelecido na legislação do país.

Para pôr em prática tais ações, evidencia-se a necessidade de um gestor com pleno conhecimento de como se administram recursos públicos, atuando como agente público, capaz de observar os princípios legais previstos na legislação e que compreenda que a qualidade da educação oferecida pela escola passa pela gestão financeira e pelo diálogo que sua implementação gera dentro da própria escola. A gestão pode, também, ser um ato pedagógico, que ensina e educa, ao possibilitar maior envolvimento e participação da comunidade e permitir a discussão sobre quanto custa manter a educação pública, efetivando-se o que entendemos como *accountability* em educação.

Ações de gestão pública, de certa maneira, encaminham o destino de uma escola, promovendo seu desenvolvimento ou permitindo sua estagnação, refletindo-se na qualidade do ensino oferecido por essa escola.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fádyla Késsia Rocha de; SILVA, Priscila Ariana Costa da; FRANÇA, Magna. Gestão escolar democrática e a qualidade do ensino em escolas municipais do Natal e Paranamirim/RN. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Semana de Humanidades, 17., 2009, Natal. *Anais...* Disponível em: <www.cchla.ufrn.br/humanidades2009/Anais/GT07/7.5.pdf> Acesso em: 2 fev. 2012.

ASSMANN, Hugo. *Metáforas novas para reencantar a educação*. São Paulo: Editora Unimep, 1998.

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

BRASIL. *Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o Fundeb. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 13 jan. 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 56, de 20 de dezembro de 2007*. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm>. Acesso em: 13 jan. 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964*. Dispõe sobre o salário educação. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4440.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação

Nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundef. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundeb. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

CALLEGARI, César. *Financiamento da Educação Básica Pública: o Fundeb em substituição ao Fundef, alguns elementos para discussão*. Disponível em: <www.cesarcallegari.com.br>. Acesso em: 18 de out. 2011.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 112, p. 939-959, jul./set. 2010.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *Política e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Conselho Deliberativo. *Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995*. Cria o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Disponível em: <www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=23/05/1995>. Acesso em: 18 out. 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. *Gestão financeira descentralizada: planejamento, aplicação e acompanhamento de recursos*. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4_sala_politica_gestao_escolar/pdf/gestao_fin_descentralizada.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.

PAIVA, Jane. *Direito à educação de jovens e adultos: concepções e sentidos*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 29., 2006, Caxambu. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT18-2553--Int.pdf>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. *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).

PORTELA, Eunice Nóbrega. *A política de descentralização de recursos públicos para o ensino fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público municipal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

UNESCO. Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos, 5., 1997, Hamburgo. *Declaração de Hamburgo*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2011.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A descentralização da gestão financeira para a escola. In: CONGRESSO IBERO-LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 6., 2010, Elvas. Disponível em: <www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.