



“Educação como prática de Liberdade”:  
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9792 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT18 - Educação de Pessoas Jovens e Adultas

### CONTROLE SOCIAL SOBRE RECURSOS FINANCEIROS DESCENTRALIZADOS COMO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO POR QUÊ? PARA QUE?

Luciana Bandeira Barcelos - UERJ - PROPED - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

**Resumo:** Este trabalho discute a possibilidade de se considerar o *controle social* sobre recursos financeiros descentralizados diretamente a escolas de modalidade Educação de Jovens e Adultos como direito público subjetivo, à exemplo do direito à educação. Expressão polissêmica e que assume diferentes sentidos e significados ao longo da história, ocupou um dos pontos centrais em tese de doutorado já defendida. Nos tempos sombrios que vivenciamos, importante se faz resgatar o arcabouço jurídico e conceitual que ampara o direito à participação nos espaços escolares especificamente destinados ao atendimento da EJA, modalidade constituída por sujeitos em condição de exercício de cidadania e deveres a ela associados que, por vezes, se veem privados desse direito, especialmente em questões diretamente relacionadas à gestão financeira.

**Palavras-chave:** EJA. Gestão financeira. Controle social. Direito público subjetivo.

Controle social é expressão polissêmica e assume diferentes sentidos e significados ao longo da história. No estudo do qual faço esse recorte, uma tese de doutorado já defendida, ocupou um dos pontos centrais, e foi compreendido como direito público subjetivo, à semelhança do direito à educação, não apenas relacionado à fiscalização de uma política pública em curso, mas principalmente como possibilidade de intervenção nos processos de gestão financeira no âmbito de escolas de modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O exercício deste controle está diretamente relacionado à participação nesses espaços, especialmente de gestores, professores e estudantes — estes também sujeitos jovens e adultos, em condições de exercer a cidadania e deveres a ela associados —, que possuem especificidades e singularidades a serem consideradas quando da formulação e implementação de políticas públicas.

Retomo a discussão, por entender que nos tempos sombrios que vivenciamos, importante se faz resgatar o arcabouço jurídico e conceitual que ampara o direito à educação e o direito à participação nos espaços escolares especificamente destinados ao atendimento aos sujeitos da EJA, especialmente em questões diretamente relacionadas à gestão financeira, um processo complexo, amparado em diversos procedimentos legalmente instituídos, que nem sempre contempla a gama de situações que permeiam a gestão financeira em unidades escolares públicas que atendem a EJA.

Chamo a atenção para o fato de que, em ambientes complexos, como os que envolvem a convivência humana, tais procedimentos são insuficientes para abarcar a gama de situações que podem surgir. Para que esses espaços funcionem é preciso, como afirma Certeau, confiar na inteligência e na inventividade do "mais fraco", em sua capacidade de apropriar-se e utilizar-se das margens de manobra possibilitadas pelo próprio sistema, acreditando que "o cotidiano se inventa com mil maneiras de caça não autorizada". (CERTEAU, 2011, p. 38).

A compreensão sobre a possibilidade de se considerar o controle social sobre recursos financeiros descentralizados como direito público subjetivo, a exemplo do direito à educação, nasce a partir do público envolvido no objeto de pesquisa da tese em referência — jovens, adultos e idosos, que integram a comunidade escolar de uma escola de EJA. São eles sujeitos em condição de exercício de cidadania que, por vezes, se veem privados desse direito, pelo desconhecimento do significado desse direito e, até mesmo, impedidos pela burocracia construída para sustentar o modelo legal e formalmente instituído que cerca e limita seu exercício.

Concordando com os estudos de Duarte (2004), considero direito público subjetivo aquele que resguarda interesses individuais quando estes coincidem com interesses públicos, ou seja, direito que protege um bem que é ao mesmo tempo individual e público. Constitui um instrumento jurídico de controle do poder estatal, "concedido" constitucionalmente pelo Estado, após intensas lutas, inicialmente como proteção a ser utilizada em defesa de interesses individuais que, ao longo do tempo, se ampliou, destinando-se a proteger e defender direitos sociais incorporados a constituições de Estados de direito.

Duarte (2004, p. 115) propõe um alargamento da concepção original sobre direito público subjetivo, necessária no contexto dos dias atuais. De um direito marcadamente individualista, em favor do entendimento de que no "estado social de direito, o poder público não se limita à produção de leis ou normas gerais, mas abrange a elaboração e implementação de políticas públicas, que se tornam os grandes eixos orientadores da ação estatal". São essas políticas públicas que o direito público subjetivo, nessa perspectiva, objetiva proteger.

De acordo com a autora, na concepção original de utilização da figura jurídica do direito subjetivo, o Estado deveria apresentar o que em linguagem jurídica intitula-se "conduta negativa", ou seja, omitir-se, evitando agir de forma arbitrária. A utilização da figura jurídica do direito subjetivo visava garantir ao indivíduo a proteção de seus interesses particulares, resguardando o indivíduo face à (não) ação do Estado. Entretanto, a incorporação de direitos sociais às Constituições de Estados de direito, extensivos a toda a população, passa a exigir do Estado a chamada "conduta positiva", que significa a interferência do próprio Estado para garantir direitos expressos na Constituição que rege o país, e que esse mesmo Estado não vem assegurando.

Assim compreendido, o direito público subjetivo constitui um instrumento a ser utilizado pelo cidadão para exigir do Estado a efetivação de uma política pública, ou seja, capaz de "conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas", que nada mais são "que as políticas públicas objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente". (DUARTE, 2004, p. 114).

O controle social, como descrito na Constituição Federal de 1988, abrange todas as políticas públicas destinadas a implementar direitos sociais, entre os quais se insere a educação. Para garantir o direito à educação, criaram-se mecanismos de financiamento e gestão democrática, que implicam envolvimento e participação dos sujeitos que circulam pelas escolas. Todas as ações empreendidas no espaço escolar — de ordem administrativa, pedagógica ou financeira —, portanto, capazes de influenciar a vida dos sujeitos que nele interagem podem ser objeto do exercício de controle social, levado a termo segundo normas

descritas para seu exercício.

Desenvolvendo este raciocínio, Duarte (2004) vai além na compreensão do que significa direito público subjetivo. Quando esse exercício não se faz valer, pode-se requerer sua efetivação. As formas de promover a implementação de direitos, acionando mecanismos jurídicos disponíveis, podem se valer de iniciativas individuais coletivas, que para a autora se complementam, posto que visam à promoção de um bem comum, não havendo contradição no modo de utilização desse instrumento. Nas palavras de Duarte (2004 p. 115), “o reconhecimento de que o indivíduo pode fazer funcionar a máquina estatal em seu interesse não se choca com o bem comum, antes faz parte dele [...] o reconhecimento (desse direito, grifo meu) não os transforma em direitos privados”.

No caso específico da pesquisa, o requerimento de direito subjetivo ao exercício do controle social sobre recursos financeiros descentralizados diretamente a escolas de modalidade EJA, ainda que requerido em ação individual, tem por fim proteger um interesse ou bem coletivo — a implementação de política pública nos espaços escolares, que se materializa por intermédio da participação na gestão de recursos, recebidos de forma descentralizada e geridos pelos membros da comunidade escolar eleitos para esta função, e não o transforma em direito privado, antes protege um “bem” que é ao mesmo tempo individual e público.

A pesquisa demonstrou que essa participação, elemento chave para o exercício do controle social nesses espaços, por vezes tem sido impedida ou obstruída, levada por situações que vão desde o desconhecimento e inadequação das ações ao modelo de escola e ao público a que se destina; ao entendimento sobre o que significa participar; e, ainda, ao sentimento de inadequação e incapacidade que parece envolver os sujeitos e, de certo modo, influenciar suas decisões sobre participar ou não.

Compreendo que essa recusa, diante dos motivos por eles apresentados e, também observados no campo empírico, pode decorrer de dificuldades em compreender e intervir em um campo técnico, por supostamente requerer conhecimentos que os sujeitos pensam não dispor, o que exigiria investir em formação política para garantir a atuação cidadã. Por isso, delegariam essa função àqueles a quem atribuem maior capacidade de gerenciar recursos disponíveis — gestores e professores. Envolver-se para tomar ciência sobre o que está em andamento, mas sem intervir é, para estudantes, um modo de participar da gestão.

Estudantes também admitem a possibilidade de envolver-se em questões pedagógicas, e até mesmo administrativas, a respeito das quais têm muito a dizer, opinando, informando-se e propondo alterações, mas dissociadamente das questões financeiras que o sustentam. Um número considerável não se vê envolvido em questões que fujam ao viés pedagógico, que consideram o único adequado a estudantes.

Mas outra compreensão foi percebida em muitas respostas de estudantes, que consideram a participação um direito e admitem envolver-se em todas as áreas, sejam administrativa, pedagógica ou financeira, embora desconfiando que o sistema queira, de fato, suas contribuições, muitas vezes desvalorizadas. A compreensão de controle social como direito subjetivo poderia favorecer como conteúdo da formação acadêmica, explicitando e fazendo-os vivenciarem condições necessárias para seu exercício, requerendo do Estado o cumprimento desse direito.

No caso de sujeitos gestores, há conhecimento quanto à necessidade de participação de diferentes sujeitos, representando segmentos da escola. O que se põe em jogo, com frequência, tem mais a ver com a cultura centralizadora e autoritária ainda bastante vigente na sociedade, que impede ou limita práticas mais democráticas, participativas, reveladoras de

sentidos republicanos da gestão pública.

Resistem ainda, entre professores e gestores, compreensões desfavoráveis quanto à participação de estudantes. Embora a maioria se mostre favorável à democratização das relações nos espaços escolares, não se conseguiu atestar no cotidiano a efetividade dessa premissa. Muitos admitem a participação de estudantes de modo tutelado, em questões previamente definidas e, com frequência, apenas como ouvintes, ou de modo a se manterem informados sobre o que ocorre na escola. Participação em igualdade de condições, tal como determina o texto constitucional, ainda é admitida por poucos.

Oliveira, corrobora tal percepção, ao afirmar, discorrendo sobre a forma como tem sido exercido o controle social no país, que esta não acompanhou “a última passagem histórica do Estado, que inaugurou uma sociedade democrática, cujos fundamentos incluem um controle participativo, transparente e efetivo, e que o controle, na forma como atua, registra o descontrole, o ilegal e o incorreto e, algumas vezes, o ineficiente”. (1994, p.1, apud CAMPELLO, 2003, p.2).

Quanto a estudantes e professores, um outro argumento se coloca, além do cultural: o desconhecimento dos alcances legais da participação e do controle social que frequentemente os afasta da função de partícipes, reforçando a mesma razão cultural do pouco exercício democrático social.

Jovens, adultos e idosos que circulam 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 reconhecimento de outros modos de participação; 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 compreensão com que desenvolvi minha investigação considera que o exercício do controle social sobre recursos financeiros descentralizados como direito público subjetivo pode contribuir para a impulsionar a gestão democrática em escolas de EJA, com a implementação de políticas públicas mais adequadas à modalidade, que considerem necessidades e singularidades desse público e deste modo de oferta.

Promover o aprofundamento do processo de democratização do país implica exercício cada vez maior da participação em todas as instâncias e com diferentes mecanismos, pelo reconhecimento do direito de todos à participação direta na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas que objetivem atender necessidades prioritárias da população — o exercício do controle social.

## REFERÊNCIAS

CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. O controle social dos processos orçamentários e financeiros dos municípios. *In: Congresso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Anais.* Cidade do Panamá, 2003.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer.* Rio de Janeiro: Vozes. 2011.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *In: São Paulo em perspectiva.* São Paulo, n.18, p.113-118, fev. 2004.

