

O financiamento da eja no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb

Funding for Eja in Brazil: effects of initial Fundeb
Los fondos para la educación de adultos en Brasil: impacto inicial de Fundeb

MARCELO PAGLIOSA CARVALHO

Resumo: Este artigo aborda resultados de uma pesquisa que objetiva analisar os impactos iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no financiamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil. Para tanto, realizou-se debate acerca do atendimento da EJA e levantamento e análise dos dados relativos às matrículas e aos recursos financeiros a que esta modalidade de educação teria direito, neste fundo.

Palavras chave: Educação de jovens e adultos; financiamento da educação; Fundeb.

Abstract: This article discusses results of doctorate aims to examine the initial impact of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals (Fundeb) in funding for Youth and Adults (EJA) in Brazil. For both, there was debate about the care of EJA and collection and analysis of data on enrollment and financial that this type of education would have the right resources in this fund.

Keywords: Youth and adult education; education funding; Fundeb.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo examinar el impacto inicial del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) en financiamiento para la Educación de los Jóvenes y Adultos (EJA) en Brasil. Por tanto, no hubo debate sobre el cuidado de la EJA y la recogida y análisis de datos sobre la matrícula y financiera que este tipo de educación tendría los recursos adecuados en este fondo.

Palabras clave: Educación de jóvenes y adultos; financiación de la educación; Fundeb.

A EJA NO FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, começou a vigorar em janeiro de 2007 e terá validade até dezembro de 2020. Antes de discorrermos sobre os possíveis efeitos deste fundo na EJA (2007-2010), vale relembra como esta modalidade educativa foi tratada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que o precedeu.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 (EC 14/1996), que instituiu o Fundef, instrumento fundamental da reforma educacional realizada nas gestões de Fernando Henrique Cardoso suprimiu, das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, o artigo que responsabilizava o governo e a sociedade civil por erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental num prazo de dez anos. Com isto, os recursos para a EJA ficaram prejudicados, ainda mais devido ao veto presidencial, que excluiu as matrículas da EJA do cômputo geral das matrículas que poderiam fazer jus aos recursos do Fundef, ação que nos pareceu inconstitucional.

Este veto, na realidade, gerou uma situação capciosa: entendemos que não havia nenhuma barreira para o uso dos recursos deste fundo na EJA, o que não podia era computar suas matrículas para o recebimento de recursos. Ao desconsiderar as matrículas da EJA no repasse de verbas, o Fundef marginalizou ainda mais a educação oferecida à população jovem e adulta, mantendo o descaso com que esta modalidade de ensino tem sido tratada pelo poder público. Arelaro (2007, p. 12) ressalta os pormenores do mecanismo formulado para conter a demanda reprimida na EJA:

Com valor aluno/ano muito baixo, e controle externo das matrículas [...] ‘proibidos’, de forma inconstitucional, a inclusão de jovens e adultos analfabetos ou de baixa escolaridade – mesmo os de curso presencial – no âmbito total dos alunos atendidos, uma vez que eles constituiriam, potencialmente, um ‘desequilíbrio’ das contas e do ‘congelamento’ dos gastos sociais, comprometendo o discurso sobre a exitosa ‘repartição equitativa’.

Ao incluir todas as etapas e modalidades que compõem a educação básica, o Fundeb acabou favorecendo a EJA, que resultou, portanto, inclusa neste novo fundo, algo que não ocorria antes. Tal inclusão trouxe um novo alento para esta modalidade educativa. Afinal, ter-se-ia, a partir deste momento, uma garantia de recursos para os municípios ou estados que resolvessem cumprir com suas obrigações e manter ou abrir novos cursos de EJA, em todo o país.

Todavia, havia a desconfiança – e motivos para isto, que vieram a se confirmar, como observaremos posteriormente – de que a educação das pessoas jovens e adultas poderia ser tratada de forma desigual, no que se refere ao financiamento, se comparada com os outros agrupamentos que constariam do novo fundo.

O Fundeb aumentou a subvinculação para a educação básica elevando, inclusive, a participação financeira da União na sua manutenção, o que havia sido relegado pela EC nº 14/1996. Porém, quanto ao tratamento dado à EJA, dois pontos foram veementemente questionados na regulamentação deste fundo: 1) a limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do Fundeb para esta modalidade de educação e 2) a fixação do fator de ponderação atribuído à EJA, de 0,7 do valor de referência estabelecido às séries iniciais do ensino fundamental “regular” urbano, no ano de implantação do Fundeb, menor dentre todas as etapas e modalidades da educação básica. Quanto ao primeiro ponto vale mencionar:

Não pode ficar sem menção, também, o limite incluído no FUNDEB para a contabilização dos alunos da EJA, de tal forma que os recursos destinados a essa modalidade não podem ser superiores a 15% dos recursos do fundo em cada unidade da Federação (art. 11 da Lei n. 11.494/2007). Embora essa limitação não impeça uma ampliação significativa das matrículas perante a situação atual, essa medida, juntamente com o fator de ponderação 0,7 para a EJA, é um sinal claro de desrespeito aos direitos dos jovens e adultos trabalhadores que não tiveram garantido pelo Estado o acesso ou a permanência na escola na idade mais adequada (PINTO, 2007, p. 893).

Ou seja, essas duas medidas são ações discriminatórias, que atribuem à EJA uma importância menor em relação às demais modalidades de ensino. Quanto ao primeiro questionamento – teto de 15% dos recursos deste fundo para a EJA –, é forçoso lembrar que o percentual era ainda menor (10%) no período de divulgação da Medida Provisória nº 339/2006. A alegação do governo para a inclusão deste teto no Fundeb consistia em afirmar que, devido à demanda reprimida, havia um receio de que aumentassem consideravelmente as matrículas nesta modalidade, que representavam, na época, cerca de 9% do total da educação básica. Este provável crescimento acelerado nas matrículas da EJA sobrecarregaria os recursos totais do fundo, com a conseqüente queda em seu custo-aluno anual. Entre 1997 e 2005, por exemplo, as matrículas de EJA no nível fundamental cresceram a uma média de 6% ao ano, enquanto, no ensino médio, a elevação anual foi de aproximadamente 16%.

Tais alegações desconsideram o fato de que os jovens e adultos já excluídos do processo educacional na idade esperada enfrentaram inúmeras

dificuldades, durante anos, para iniciar ou completar seus estudos. Sucessivos governos brasileiros, com raríssimas exceções, nunca priorizaram ou deram a atenção merecida à escolarização deste público (PAIVA, 2009; HADDAD; XIMENES, 2008). Justo agora, que poderíamos ter a chance histórica de rever esta situação deplorável, com um financiamento importante e regular, criam-se estes obstáculos, estes desestímulos.

Ademais, um maior crescimento de matrículas nesta modalidade não repercutiria negativamente nos recursos do Fundeb, uma vez que poderia ser compensado pela transição demográfica, que gera a diminuição do número de crianças que demandariam o ensino fundamental, como, de fato, os números mais recentes deste fundo vêm mostrando, sem citar que poderia ocorrer o cômputo gradativo de matrículas da EJA, ação que amenizaria uma suposta explosão destas. Vale lembrar que, em parte, esta ação constou na lei que regulamentou o Fundeb, pois as matrículas em EJA, como também em educação infantil e ensino médio, foram incluídas, aos poucos, nos recursos do fundo: um terço das matrículas no primeiro ano de vigência, dois terços no segundo e a totalidade dessas matrículas todas apenas no terceiro ano.

Quanto ao segundo questionamento – os baixos fatores de ponderação alocados para a EJA –, a ponderação inicial foi de 0,7 para 2007, com base no 1,0 do ensino fundamental regular das séries iniciais abarcando, indistintamente, a educação das pessoas jovens e adultas nas séries iniciais ou finais do ensino fundamental, médio ou profissionalizante. Tal referência pode ter desestimulado gestores municipais e estaduais a manterem e/ou aumentarem suas matrículas na EJA, fazendo-os optar por etapas ou modalidades que tenham melhor ponderação.

A partir de 2009, houve uma pequena elevação no fator de ponderação da EJA, além de um desmembramento em dois grupos: 1) educação de jovens e adultos com avaliação no processo, com o fator de 0,8; e 2) educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo, com o fator de 1,0. Apesar desta pequena elevação, consideramos que esta fixação ainda estava muito aquém do que esta modalidade precisa e merece. No primeiro caso, constata-se que o fator atribuído é ainda abaixo das ponderações do ensino regular. A título de exemplo, as séries iniciais do ensino fundamental regular urbano têm um fator de 1,0¹. No segundo caso, a desvalorização desta modalidade continua presente. A mostra disto é o fator atribuído ao ensino médio regular integrado à educação profissional, que possui

¹ Vejamos outros exemplos: as séries finais do ensino fundamental urbano, com a ponderação de 1,1 e o mesmo ensino e séries na área rural, com o fator de 1,15. Ou seja, em todos os casos o fator atribuído à EJA continua sendo o mais baixo.

a ponderação de 1,3².

Machado (2009, p. 30) defende que, apesar dos inibidores citados – o teto de 15% e os baixos fatores de ponderação –, a implantação do Fundeb gerou uma expectativa positiva para a EJA:

A grande expectativa segue com a implantação do Fundeb, pois a inclusão das matrículas da EJA no Fundo deveria representar, de fato, uma nova condição dentro do sistema educacional. Mesmo com todos os limites que poderiam ser fatores que inibiriam a ampliação da matrícula de EJA, o valor aluno/ano hoje praticado nacionalmente é bem maior do que o valor referência de apoio à EJA enviado aos sistemas pelo Programa Fazendo Escola.

Arroyo (2005) chama a atenção para o fato de que a efetiva entrada da EJA no sistema escolar dar-se-ia através de medidas mais consistentes como, por exemplo, através de um financiamento regular e atrelado, o que estimularia os governantes a investir nesta modalidade educativa, ao terem acesso a recursos condicionados especificamente à escolarização do público jovem e adulto.

Entretanto, apesar de atrelar financiamento específico para a EJA, como acontece no Fundeb, outros aspectos podem interferir no atendimento ou não desse público. Mesmo recebendo recursos por estudantes matriculados na EJA, como é o caso deste fundo, muitos governantes municipais ou estaduais podem continuar renegando a escolarização das pessoas jovens e adultas, como mostram os números da redução das matrículas na EJA pós-Fundeb. Uma de nossas hipóteses é a de que os baixos fatores de ponderação para esta modalidade pode ser um dos principais motivos que desestimulam tais gestores a investir em cursos de EJA. O teto de 15% das matrículas de EJA, no tocante ao total das matrículas do Fundeb, ainda que apenas no aspecto simbólico, pode ser outro fator a inibir o investimento em EJA.

Martins (2008) alerta para a discussão sobre o ensino obrigatório e para como a EJA foi entendida na lógica do Fundeb. Destaca a antinomia no que se refere aos valores de ponderação diferenciados para o ensino fundamental regular e para a educação de pessoas jovens e adultas nesta etapa de ensino, como também observa contraste de tratamento no fato de as matrículas das crianças e adolescentes, nesta etapa, serem totalizadas desde o início deste fundo, enquanto houve a previsão de inclusão gradativa das matrículas da EJA. Com a ressalva de que o ensino fundamental é uma etapa da educação básica, na qual a EJA está inclusa, aponta que a EC nº 53/2006 prevê que a educação básica pública atenda, com prioridade, o ensino regular. Porém, Martins (2008, p. 404) pondera que este

² A Comissão Intergovernamental do Fundeb decidiu elevar, com vigência em 2011, o coeficiente de distribuição da EJA associado ao ensino profissionalizante, que passou de 1,0 para 1,2.

conceito não está bem elucidado:

[...] Embora nos debates do Fundeb esta ideia fosse oposta à Educação de Jovens e Adultos (EJA), pode-se recolher, em textos dos conselhos de educação ou da doutrina, o contraste dessa expressão com a educação a distância ou com qualquer modalidade de ensino. A LDB (art. 40) menciona a educação profissional em oposição ao ensino regular. A Resolução / FNDE / CD nº 38/2008, que trata do PNAE (merenda escolar) reforça (art. 3º) essa concepção excludente da EJA.

NÚMEROS DA EJA NO FUNDEB

Antes de analisarmos os números do atendimento da EJA no Fundeb, perscrutaremos alguns dados referentes às matrículas desta modalidade, em todo o Brasil. No tocante ao número total de matrículas da EJA, nos dois últimos anos do Fundef e no período de vigência do Fundeb e de acordo com dados do Censo Escolar, temos o seguinte quadro:

Tabela 1 – Variação das matrículas de EJA – 2004 – 2010

Ano	Matrículas	Variação (%) em relação ao ano anterior
2004	5.718.061	-
2005	5.615.409	- 1,8
2006	5.616.291	0,1
2007	4.985.338	- 11,2
2008	4.945.424	- 0,8
2009	4.661.332	- 5,7
2010	4.287.234	- 8,0

Fonte: Censo Escolar do INEP.

Observa-se que as matrículas de EJA vêm sofrendo declínio nos últimos anos, exceção feita a 2006. Comparando-se o primeiro ano da série (2004) com o último (2010), verifica-se uma diminuição de mais de 1,430 milhão de matrículas (ou 25,02%).

A Tabela 2, a seguir, mostra a evolução do atendimento da EJA em cursos presenciais, com avaliação no processo, desde o período do Fundef. Vale lembrar que apenas tais cursos podem receber recursos do Fundeb; portanto, as

matrículas de EJA em cursos semipresenciais não podem ser computadas para o recebimento destes recursos. Vejamos os números:

Tabela 2 - Matrícula de EJA em cursos presenciais, com avaliação no processo – Brasil, 1997 - 2009

Ano	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Total – Ensino Fundamental (EF)	Variação % - EF	Ensino Médio (EM)	Variação % - EM	Total – Educação Básica (EB)	Variação % - EB
1997	899.072	1.311.253	2.210.325		390.925		2.601.250	
1998	783.591	1.298.119	2.081.710	- 5,81	516.965	32,24	2.598.675	- 0,09
1999	817.081	1.295.133	2.112.214*	1,46	656.572	27,00	2.768.786	6,54
2000	843.470	1.428.644	2.272.114	7,57	873.224	32,99	3.145.338	13,59
2001	1.151.429	1.485.459	2.636.888	16,05	987.376	13,07	3.624.264	15,22
2002	1.353.463	1.434.650	2.788.113	5,73	874.001	- 11,48	3.662.114	1,04
2003	1.551.018	1.764.869	3.315.887	18,92	980.743	12,21	4.296.630	17,32
2004	1.553.483	1.866.192	3.419.675	3,13	1.157.593	18,03	4.577.268	6,53
2005	1.488.574	1.906.976	3.395.550	- 0,70	1.223.859	5,72	4.619.409	0,92
2006	1.487.072	2.029.153	3.516.225	3,55	1.345.165	9,91	4.861.390	5,23
2007	1.142.703	1.710.802	3.084.718**	- 12,27	1.278.690	- 4,96	4.363.408	- 10,24
2008	1.110.101	1.891.733	3.001.834	- 2,68	1.276.241	- 0,19	4.278.075	- 1,95
2009	1.022.750	1.813.952	2.836.702	- 5,50	1.224.606	- 4,04	4.061.308	- 5,06

Fonte: Censo Escolar do INEP.

Notas: A) Trabalhamos, aqui, apenas com os números de EJA relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio. Optamos por deixar de fora os dados referentes às matrículas de cursos de Alfabetização e de Aprendizagem, que apareciam nas matrículas até 2002. B) O Censo de 2007 traz três agrupamentos para o ensino fundamental presencial: 1) 1ª a 4ª série: 1.142.703 matrículas; 2) 5ª a 8ª série: 1.710.802 matrículas; e 3) 1ª a 8ª série: 231.213 matrículas.

A análise dos números relativos ao ensino fundamental mostra que, com exceção dos anos de 1998 e 2005, as matrículas de EJA em cursos presenciais vinham crescendo. Todavia, a partir de 2007, tais matrículas começaram a sofrer um consistente declínio. Ressalte-se que esta queda coincide com os anos de vigência do Fundeb. No caso do ensino médio, o quadro atual também preocupa: suas matrículas apresentavam um forte aumento até 2006 – ressaltando-se o ano

de 2002 –; entretanto, também diminuiram no período de atendimento da EJA no Fundeb. Quando examinamos as matrículas da educação básica como um todo, observamos uma mesma diminuição, em igual período. Ou seja, apesar de o Fundeb ter abarcado a EJA (ao contrário do Fundef, que a excluiu), o incremento esperado não ocorreu.

Volpe (2010, p. 424), pesquisadora que se dedicou ao estudo do financiamento da EJA no Brasil no período de vigência do Fundef (1996-2006), levanta dúvidas acerca das positivities do Fundeb no financiamento da escolarização da população jovem e adulta brasileira:

Consideramos temerário que o FUNDEB seja resposta à questão de como financiar a expansão e a melhoria da EJA e indicativo de cumprimento da Função Supletiva da União, pois a mesma lógica de redistribuição dos recursos já existentes (com exceção de um ligeiro aumento do percentual subvinculado e da cesta de impostos que compõem o novo Fundo), agora vale para todos os níveis e modalidades assumidos por Estados e Municípios. O que isso representará no final? Migalhas?

No ano de implantação do Fundeb (2007), foram computadas pouco mais de 1,5 milhão de matrículas. Lembremos que este número refere-se apenas a 1/3 (um terço) do total das matrículas presenciais que teriam direito ao recebimento das verbas deste fundo. Ou seja, caso fossem incluídas todas as matrículas, ter-se-iam quase 4,6 milhões de matrículas.

O valor-ano médio por estudante foi de R\$ 883,01. A unidade federativa com a maior cifra foi Roraima (R\$ 1.433,60), enquanto o menor valor ficou com os oito estados que obtiveram o piso de verbas (AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI): R\$ 663,07. Conforme apuramos, teriam sido repassados para a EJA cerca de R\$ 1,35 bilhão de reais. Vale ressaltar que, caso a totalidade das matrículas fosse levada em consideração, a soma dos recursos poderia ser da ordem de mais de R\$ 4 bilhões. Além disto, apesar de identificarmos a proximidade dos recursos que foram repassados para a EJA, não se tem a garantia de que estas verbas foram realmente investidas nesta modalidade. Como a legislação do Fundeb permite aos entes administrativos certa flexibilidade no investimento dos recursos entre as diversas etapas e modalidades, a EJA pode vir a receber maiores ou menores aportes do que suas matrículas fazem jus. Desconfia-se, porém, em especial devido à menor pressão social para a sua garantia, quando comparada com outras etapas, que as cifras investidas de fato na EJA possam ser inferiores aos recursos repassados.

Em 2008, houve a divisão dos dois agrupamentos, que passaram a ser contabilizados na EJA: 1) EJA com avaliação no processo; e 2) EJA integrada à educação profissional de nível médio. Quanto ao primeiro agrupamento, que

abarca 99,97% das matrículas consideradas, tem-se mais de 2,754 milhões de inscrições. Relembramos que esta quantia equivale a 2/3 (dois terços) do total das matrículas. Caso fossem computadas todas as matrículas, o número seria de mais de 4 milhões. Os dois agrupamentos tinham, em 2008, o mesmo fator de ponderação, que foi diferenciado a partir de 2009. Por isto, ambos tiveram média de R\$ 1.029,01, no que se refere ao valor estudante-ano investido. Como em todos os anos, Roraima foi a unidade federativa com valor maior (R\$ 1.798,33) e o estado do Amazonas entrou no grupo que trabalhava com o piso (R\$ 792,64), recebendo, portanto, complementação da União. O valor repassado para a EJA seria da ordem de mais de R\$ 2.835 milhões. Ou seja, caso fossem levadas em consideração a totalidade das matrículas, o valor total a ser repassado seria superior a R\$ 4,2 milhões.

Em 2009, a totalidade das matrículas de EJA começou a ser contemplada no Fundeb. Iniciou-se, então, uma diferenciação da ponderação de seus dois agrupamentos. Houve, ainda, mudança de coeficientes de distribuição: de 0,7 para 0,8 para a EJA com avaliação no processo e de 0,7 para 1,0 na integrada à educação profissional (ensino médio). O total de matrículas foi maior que 4,050 milhões, sendo que o primeiro agrupamento foi responsável por 99,90%. A média do valor estudante-ano, segundo dados repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), foi de R\$ 1.182,28 para a EJA com avaliação no processo e de R\$ 1.341,44 para a integrada à educação profissional de nível médio. Todavia, salientamos que a diferença constatada nos números do RN acabou interferindo na média final desses valores, causando uma leve elevação. As maiores cifras foram, respectivamente, de R\$ 1.886,91 e de R\$ 2.358,64 (RR). O mínimo, de mesma ordem, foi de R\$ 977,07 e R\$ 1.221,34. O total disposto para a EJA foi superior a R\$ 4,8 bilhões.

Em 2010, as matrículas totais alcançaram quase 3,840 milhões, sendo que a EJA com avaliação no processo teve 99,90% de participação. Levando-se em conta a Portaria Interministerial n° 538-A/2010, o valor médio deste agrupamento foi de R\$ 1.356,98, sendo que Roraima continuou com o maior investimento (R\$ 2.131,98) e o piso foi de R\$ 1.131,88 (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI). No outro agrupamento da EJA, os valores médios mais elevados (RR) e mais baixos (nos estados já citados) foram de, respectivamente, R\$ 2.664,97 e R\$ 1.414,85. Vale ressaltar, contudo, que a Portaria MEC n° 380, de 06 de abril de 2011, reajustou o valor *per capita* mínimo para R\$ 1,529,97 ou 8,13% a mais do que o disposto na Portaria primeiramente citada. Ademais, com isto, o RN passou a receber a complementação da União e, por decorrência, seus valores foram referentes ao piso. O total disposto para a EJA, conforme a Portaria de 2010, foi de R\$ 5.204.623.090,86 para o primeiro agrupamento e de

R\$ 5.874.561,88 para o segundo.

Analisamos, a seguir, as matrículas nacionais de EJA que foram computadas para receber recursos do Fundeb:

Tabela 3 – Matrículas da EJA no Fundeb, por agrupamento – Brasil, 2007-2010

Ano	Matrículas na EJA com avaliação no processo	Matrículas na EJA Integ. à Educ. Profis. (nível médio) c/ avaliação no processo	Total de matrículas de EJA
2007	1.528.196,3	-	1.528.196,3
2008	2.754.547,3	798	2.755.345,3
2009	4.049.967	3.780	4.053.747
2010	3.835.456	3.753	3.839.209

Fonte: Portarias Interministeriais nº 1.030/2007 e nº 1.027/2008, Portaria MEC nº 788/2009 e Portaria Interministerial nº 538-A/2010.

Para analisar os números da Tabela anterior, consideramos a graduação na inserção das matrículas de EJA. No caso do primeiro agrupamento (EJA com avaliação no processo), o total das matrículas foi, em 2007, de 4.584.589; contudo, apenas um terço destas matrículas (1.528.196,3) foram computadas para receber os recursos do Fundeb. Em 2008, o total das matrículas foi de 4.131.821, porém 2/3 delas foram consideradas pelo fundo (2.754.547,3). Assim, observa-se que as matrículas, neste agrupamento, sofreram queda em todos os anos de vigência do Fundeb. Comparando-se o total das matrículas, de 2007 a 2010, teve-se uma redução de quase 750 mil matrículas (- 16,34%).

Haddad e Ximenes (2008, p. 146) ressaltam que, mesmo no contexto geral de avanços na implementação do direito à educação ocorrida durante o governo Lula, os obstáculos – coeficientes de ponderação menores e teto das matrículas – colocados a EJA, no Fundeb, reafirmam a visão de que esta modalidade é, ainda, um “direito de segunda categoria”, não sendo digna de receber o mesmo tratamento das demais etapas e modalidades da educação básica. Isto talvez explique a diminuição das matrículas.

Quanto à EJA integrada à educação profissional, em 2008, o total das matrículas foi de 1.197, mas 2/3 (dois terços) delas foram computadas no Fundeb (798 matrículas). Com isto, houve um aumento de quase três vezes mais.

Apesar deste crescimento em termos percentuais, ponderamos que era ainda reduzido o atendimento neste agrupamento (menos de 4 mil matrículas no país), o que pode significar que as diversas redes educativas estaduais, pelo menos por enquanto, não se sentem estimuladas e/ou pretendem abrir cursos com este formato. Quase a metade das unidades federativas ainda não havia inaugurado tais cursos, afóra outras seis que possuem menos de 100 estudantes matriculados. As 3.753 matrículas aferidas nacionalmente, em 2010, não correspondiam a 0,1% do total das matrículas de EJA no Fundeb. Ou seja, a divisão de EJA que contava com a maior ponderação neste fundo e atendia um universo muito restrito de estudantes, mesmo após três anos de sua contabilização diferenciada.

Quanto à porcentagem de matrículas de EJA em relação ao total das matrículas do Fundeb, a Tabela 4, a seguir, mostra se o teto de 15% esteve perto de ser rompido ou não:

Tabela 4 – Porcentagem das matrículas de EJA em relação ao total das matrículas contempladas pelo Fundeb – Brasil, 2007-2010

Ano	Matrículas em todas as etapas e modalidades no Fundeb	Matrículas de EJA no Fundeb	Matrículas de EJA em relação ao total de matrículas no Fundeb
2007	35.587.396,7	1.528.196,3	4,29%
2008	40.172.802,2	2.755.345,3	6,85%
2009	45.279.931	4.053.747	8,95%
2010	44.630.305	3.839.209	8,60%

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.030/2007, Portaria Interministerial nº 1.027/2008, Portaria MEC nº 788/2009 e Portaria Interministerial nº 538-A/2010.

Em termos percentuais, houve elevação de 2007 a 2009 (sem esquecer a graduação no que se refere à inserção das matrículas); todavia, ocorreu uma diminuição, entre 2009 e 2010, (- 3,91%), anos em que todas as matrículas de EJA em cursos presenciais foram computadas, o que é preocupante. Tais números mostram que as matrículas nesta modalidade de ensino estiveram longe do limite de 15% disposto na lei que regulamentou o Fundeb. Esta barreira deveria ser eliminada, por três razões: 1) discrimina apenas uma modalidade, no caso, a EJA; 2) simbolicamente, insinua aos administradores municipais e estaduais que o investimento efetivo nesta modalidade pode fazer com que sua localidade não

receba os devidos recursos do Fundeb; e 3) o percentual de atendimento está distante da limitação disposta, o que a torna inócua.

Apenas cinco unidades federativas conseguiram manter o número de matrículas de EJA no período 2007 a 2010: AL, MG, MS, MT e RJ. Por outro lado, as que mais perderam estudantes foram CE, GO, RR e TO. Quanto à porcentagem de matrículas de EJA em relação ao total de matrículas no Fundeb, não houve unidade federada que ultrapassasse sequer 14%; pouco menos da metade delas ultrapassaram a barreira dos 10%, no caso, 13 destas unidades: AC, AL, AP, BA, DF, MS, MT, PA, PB, PE, RN, RO e SE. Não se constatam estados que tenham menos de 5% de matrículas em EJA no Fundeb.

Comparemos, a seguir, os valores médios estudante-ano do investimento na EJA:

Tabela 5 – Valor médio do investimento estudante-ano de EJA No Fundeb – Brasil, 2007-2010

Ano	Investimento médio por estudante-ano na EJA com avaliação no processo – em R\$	Investimento médio por estudante-ano na EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo – em R\$
2007	883,01	-
2008	1.029,01	1.029,01
2009	1.182,28	1.341,44
2010	1.356,98	1.565,30

Fonte: Portarias Interministeriais n° 1.030/2007 e n° 1.027/2008, Portaria MEC n° 788/2009 e Portaria Interministerial n° 538-A/2010.

O valor estudante-ano médio da EJA com avaliação no processo teve elevações em todos os anos da série histórica, sendo que a valorização entre 2007 e 2010 foi de 53,67% (média de quase 18% ao ano). No caso da EJA integrada à educação profissional (ensino médio), apenas a partir de 2008 começou a ser contabilizada de forma separada. Outra observação é que, em 2009 e 2010, passou a ter ponderação distinta do outro agrupamento (1,0 contra 0,8 do primeiro). Teve, também, crescimento em seus valores, durante o período recortado: 52,11% (média de 26,06% ao ano).

Apesar de considerar que os coeficientes de ponderação de EJA continuaram baixos, se apreciamos apenas a percentagem de reajustes dos valores, constatamos que o ritmo de crescimento foi importante. Todavia, se

selecionamos os valores médios investidos por estudante-ano e dividimos pelo número de meses, verificamos que as cifras dispostas para esta modalidade de educação ainda eram baixas. Vamos às contas: no primeiro agrupamento, a média anual de 2010 foi de R\$ 1.356,98, o que daria um investimento mensal de R\$ 113,08; no segundo, onde a média anual estudante-ano foi de R\$ 1.565,30, o valor mensal seria de R\$ 130,44. Se trabalharmos com o piso que consta na Portaria Interministerial nº 538-A, os valores são ainda mais baixos: R\$ 94,32 e R\$ 117,90 por mês, respectivamente, para os dois agrupamentos.

Em outras palavras, não são necessários maiores esforços – apesar de salientarmos a urgência de uma investigação mais profunda, que calcule o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) específico para a EJA – para concluirmos que estes valores estavam distantes no tocante ao dever do Estado de oferecer cursos de qualidade para a população jovem e adulta brasileira. Apenas como simples comparação, basta observar as deduções com instrução/educação que as pessoas físicas puderam realizar em suas declarações de imposto de renda. Nas de 2011 (relativas aos rendimentos de 2010), tais deduções tiveram como limite R\$ 2.708,94 anuais (o que daria R\$ 225,74 mensais). Ou seja, se um jovem ou adulto membro da elite econômica resolvesse investir em seu processo educacional, poderia ter o subsídio estatal de até R\$ 225,74 por mês, enquanto o jovem ou adulto da classe popular matriculado em um curso público de EJA com avaliação no processo, de qualquer rede escolar dos estados que trabalham com o piso, seria “beneficiado”, via Fundeb, com apenas R\$ 94,32 por mês. A injustiça social do caso exemplificado mostra que os mais aquinhoados tinham direito a quase duas vezes e meia mais recursos públicos para a sua formação na rede privada do que os mais pobres tinham nas redes públicas.

Selecionamos, também, as unidades da federação que possuíram o maior (RR) e o menor valor (na maioria dos anos: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI) para o investimento em EJA. Optamos por perscrutar apenas a EJA com avaliação no processo, sobretudo por este agrupamento abarcar mais de 99% das matrículas nesta modalidade, em todos os anos de vigência do Fundeb:

Tabela 6 – Diferença entre os valores estudante-ano dispostos para a EJA com avaliação no processo, no Fundeb, nas Unidades Federativas com maior e menor valores – Brasil, 2007-2010

Ano	Maior valor (RR) – em R\$	Menor valor (Estados que recebem o mínimo nacional) – em R\$	Diferença entre maior e menor valor de investimento – em R\$	Porcentagem do menor valor em relação ao maior valor
2007	1.433,60	663,07	800,53	44,15%
2008	1.798,33	792,64	1.005,69	44,07%
2009	1.886,91	977,07	909,84	51,78%
2010	2.131,98	1.131,88	1.000,10	53,09%

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.030/2007, Portaria Interministerial nº 1.027/2008, Portaria MEC nº 788/2009 e Portaria Interministerial nº 538-A/2010.

Os números da Tabela 6 mostram que as desigualdades regionais, no que se refere aos investimentos educacionais, persistem no Fundeb. No caso da EJA, em 2010, o estado de Roraima chegou a investir quase duas vezes mais recursos por estudante do que os estados que possuíam menos recursos, apesar de a diferença, em termos percentuais, ter sido ainda maior no período inicial do fundo. Vale lembrar que no já distante período de lançamento do Fundeb (governo FHC), a alegação governamental para a adoção deste fundo era dirimir drasticamente essas desigualdades regionais.

Os dez anos do Fundeb se passaram, os dados aqui estudados perfazem quatro anos do Fundeb e tais desigualdades persistem. Esta situação é inadmissível. O país tem que propiciar aos seus moradores igual investimento em seus processos de escolarização, independentemente da unidade federativa em que residam. Martins (2009, p. 252) destaca que, apesar de o Fundeb auxiliar na promoção da equidade, o equilíbrio federativo continua sendo um dos principais desafios a superar.

Apesar de a lei do Fundeb limitar em 15% as matrículas de EJA e não os recursos financeiros propriamente disponibilizados para elas, procurou-se comparar, a título de exemplo, o percentual aproximado de recursos deste fundo que lhes são direcionados, após o cômputo das matrículas desta modalidade:

Tabela 7 – Porcentagem aproximada dos recursos relativos às matrículas de EJA em comparação aos recursos totais do Fundeb – Brasil, 2007-2010 – em bilhões de R\$

Ano	Recursos totais do Fundeb	Recursos do Fundeb referentes às matrículas de EJA	Porcentagem dos recursos de EJA em relação aos recursos totais do Fundeb
2007	48,231	1,349	2,79%
2008	64,896	2,835	4,36%
2009	73,957	4,804	6,49%
2010	83,095	5,210	6,26%

Fonte: Portarias Interministeriais nº 1.030/2007 e nº 1.027/2008, Portaria MEC nº 788/2009 e Portaria Interministerial nº 538-A/2010.

Nota: O total de recursos de 2010 está com a diminuição de R\$ 762,0 milhões, que seriam usados em programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Caso fosse computado, o Fundeb 2010 passaria a ser cerca de R\$ 83.858,0 bilhões.

Cabe salientar que o percentual de recursos disponibilizados para a EJA (por exemplo, 6,26%, em 2010) é inferior quando confrontado ao de matrículas desta modalidade no fundo (8,60%, em 2010). Tal caso ocorria porque os fatores de ponderação da EJA continuavam mais baixos, quando comparados às mesmas etapas do ensino regular, o que serve para enfatizar a urgência de sua isonomia.

Apreende-se, nos números da Tabela 7, que houve um aumento constante nos recursos do Fundeb, partindo de R\$ 1,349 bilhão (2007), para R\$ 5,210 bilhões (2010). Vale mencionar que, caso todas as matrículas de EJA em cursos presenciais tivessem sido consideradas no primeiro ano deste fundo, os recursos para a modalidade em discussão teriam sido cerca de R\$ 4 bilhões. Considerando este último dado, a evolução dos valores referentes ao cômputo das matrículas de EJA teria sofrido um acréscimo de, aproximadamente, 30%. No tocante à porcentagem dos recursos de EJA em relação ao total do Fundeb, observa-se um aumento, entre 2007 e 2009; contudo, ocorre uma queda no último ano da série histórica recortada, cujo motivo principal foi a redução das matrículas ocorrida no período.

É importante afirmar que, nos dois anos em que o total das matrículas de EJA que puderam fazer jus aos repasses foi computado (2009 e 2010), a porcentagem não passou de 6,5%. Com isto, pode-se dizer que, apesar da limitação imposta a esta modalidade referir-se ao número de matrículas – teto de 15% do total delas para a EJA –, o montante de recursos disponibilizados com base nas matrículas desta modalidade está distante do percentual de 15%.

Como amostra, caso os recursos para a EJA, em 2010, tivessem chegado a este pretense limite, as cifras voltadas a esta modalidade teriam sido de R\$ 12,464 bilhões, ou seja, mais do que o dobro do ocorrido neste ano. Lembramos ainda que, como os recursos do Fundeb não são “carimbados”, não há garantia de que os R\$ 5,210 bilhões tenham, de fato, sido investidos na EJA. Há, portanto, desconfiança de que partes consideráveis dos recursos alocados para a EJA sejam gastos, por alguns municípios e estados, no ensino regular. Este mecanismo não é ilegal, pois a lei do Fundeb permite a distribuição dos recursos entre as diversas etapas e níveis; contudo, quando se trata desta modalidade, marginalizada na educação nacional, a desconfiança é ainda maior.

Para ilustrar tal quadro, cotejemos dois dados: 1) o investimento em EJA por parte dos estados e municípios está abaixo de 1% de seus recursos totais em educação; e 2) as matrículas desta modalidade no Fundeb estão situadas na faixa de 8,6% do total de matrículas deste fundo. Tais informações podem indicar que, muito provavelmente, os recursos deste fundo para as matrículas de EJA não estavam sendo nela utilizados. É preciso recortar e analisar os pormenores dos orçamentos locais, para observar o emprego dos recursos educacionais. Algumas variáveis teriam que ser consideradas em futuras pesquisas para a confirmação ou não desta hipótese: os entes federados utilizam recursos não apenas do Fundeb; a imposição de ponderação mais baixa à EJA muda os números; e pode acontecer de professores que lecionam, ao mesmo tempo, no ensino regular e na EJA, sejam computados apenas como despesas do ensino regular, entre outras.

À GUIA DE CONCLUSÃO

É imperioso que o financiamento e a indução da União extravasem os recursos dispostos no Fundeb. A mobilização dos sistemas estaduais e municipais só ocorrerá por meio de uma política indutora mais eficaz. Caso contrário, tais entes federados continuarão a investir percentuais muito baixos de seus recursos educacionais em EJA: em 2009, por exemplo, os estados investiram 0,86% (fonte: SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e os municípios 0,64% (Finbra – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios). Cabe destacar, ainda, que os percentuais vêm sofrendo queda nos anos de vigência do novo fundo.

Após quatro anos de vigência do Fundeb, fica cada vez mais nítida a necessidade de uma indução maior por parte da União. O tratamento isonômico entre a EJA e o ensino regular é tarefa urgente. Outrossim, para garantir uma educação de qualidade social, é de extrema importância levar-se em consideração o CAQ de cada etapa ou modalidade educativa.

A inclusão do financiamento da EJA no Fundeb foi ponto positivo, afinal o fundo anterior excluía esta modalidade. Sem embargo, tais avanços têm que ser vistos com muita cautela, principalmente devido aos seguintes fatores: o crescimento no investimento aconteceu, mas em termos comparativos com gestões (FHC, por exemplo) que investiram muito pouco na EJA, inclusive com a tentativa de desresponsabilizar o Estado e sua transferência para a sociedade civil, o aporte aumentou, mas ainda era exíguo para atender com qualidade social o público jovem e adulto excluído ou que não completou seus estudos, apesar de o ensino fundamental ser obrigatório desde 1988; os programas/campanhas de curta duração continuaram como tônica de muitas das ações adotadas.

Como afirmam Rummert e Ventura (2007), os programas do MEC para a EJA, de caráter aligeirado e compensatório, representam novos arranjos da mesma lógica que marcou as políticas para esta modalidade no país, a saber: atender às necessidades de sociabilidade do próprio capital, bem como amenizar as tensões sociais e os males que o sistema capitalista proporciona. A utilização de expressões como empreendedorismo e empregabilidade, muito comuns em alguns programas, são decorrências das novas formulações ideológicas que balizam os ordenamentos econômicos capitalistas atuais.

Os números perscrutados neste artigo mostram ter havido uma diminuição das matrículas nos últimos anos no Brasil, período de vigência do Fundeb. Defendemos que o Fundeb (ou qualquer outra forma de financiamento) poderia incentivar, com fatores mais elevados e/ou com recursos adicionais, as redes que procurassem aumentar, com qualidade, o seu atendimento na EJA, por exemplo: as redes que fizessem um trabalho de ampla divulgação da abertura de matrículas; que contratassem professores concursados para atender a esta especificidade, com boa formação continuada, salários adequados e planos de carreira; que mantivessem salas de aula com maior flexibilidade no número de estudantes, principalmente nas salas de alfabetização. Tal medida poderia estimular os administradores locais a investir ou atentar para este direito educacional, que tem sido negado a muitos jovens e adultos.

Devemos, por conseguinte, não apenas lutar pela isonomia da EJA quanto às ponderações das outras etapas educativas, mas, também, reivindicar outras formas de estímulo financeiro para o crescimento das matrículas de jovens e adultos no país. A contestação da rigidez nos fatores de ponderação para a EJA é muito pertinente. Mas também é preciso criar estímulos, nos casos de localidades que não conseguem incrementar o atendimento. Só assim seriam atacados os motivos de as matrículas de EJA apresentarem queda após o Fundeb.

A pressão social pelo cumprimento do direito educacional das pessoas jovens e adultas pode não ser tão potente quanto à realizada pela abertura de

vagas no ensino regular. Há razões para crer que, como as matrículas de EJA no Fundeb não são carimbadas e este fundo permite a utilização de recursos nas etapas ou modalidades que os municípios ou estados priorizem, a EJA acaba sofrendo certa “concorrência” com a educação infantil, nos municípios e com o ensino médio, nas redes estaduais.

Ou seja, existe um rol de problemas, quantitativos e qualitativos, associado à limitada capacidade de investimento de muitas esferas administrativas. A manutenção do mecanismo que permite livre investimento onde o administrador julgar prioritário (ou se sinta mais pressionado a atender), pode prejudicar a EJA, que corre sério risco, em suas parcas receitas. A identificação da demanda e o processo de mobilização dos sujeitos da EJA também apresentam características peculiares e, por isto, têm que ser incentivadas, se for o caso, com recursos suplementares do governo federal. Mas cabe alertar que não se pode ter a ilusão de que o governo, qualquer governo, faça isto espontaneamente.

Salientamos a necessidade de as entidades e/ou sujeitos que lutam pela EJA, por exemplo, através de seus múltiplos fóruns estaduais ou regionais, procurarem ocupar os diversos espaços de controle e gerenciamento de verbas educacionais. Apesar do fato de alguns desses ambientes não serem tão abertos à participação e sequer democráticos como deveriam, aliado à parca experiência de ocupá-los ou mesmo de conhecer suas formas de funcionamento e/ou de intervenção, entendemos que esta iniciativa pode aumentar a chance de que a EJA seja mais valorizada nos orçamentos da área educacional. Dentre estes locais, ressaltamos a participação nos conselhos do Fundeb, principalmente para acompanhar e fiscalizar se os recursos estão sendo utilizados a contento, se as verbas que deveriam ser alocadas na EJA estão realmente sendo nela investidas.

É necessário fazer pressão em órgãos, associações ou congêneres que tenham influência nas políticas educacionais, tais como: Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), conselhos nacional, estaduais ou municipais de educação, as diversas comissões legislativas da área, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), entre outros. Apenas a título de exemplo, no que diz respeito ao objeto deste trabalho, o MEC, o Consed e a Undime compõem a Comissão Intergovernamental do Fundeb que, ano a ano, dispõe acerca das ponderações dos diversos agrupamentos deste fundo. A luta pela isonomia dos coeficientes de distribuição da EJA, em relação às respectivas etapas, passa pela pressão, pelo convencimento de tais órgãos, com destaque para as entidades estaduais e municipais, que têm um número maior de assentos nesta bancada.

REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. *In*: 30ª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambú/MG. **Anais da 30ª Reunião da ANPED**, Rio de Janeiro/RJ, 2007, vol. 1.

ARROYO, Miguel G. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. *In*: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria A.; GOMES, Nilma L. **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte/MG, Autêntica, 2005, p. 19-50.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Emenda Constitucional n° 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Lei n° 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

_____. **Medida Provisória n° 339**, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria MEC n° 380**, de 06 de abril de 2011.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria MEC n° 788**, de 14 de agosto de 2009.

_____.; MINISTÉRIO DA FAZENDA; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Nota Técnica n° 706**, de 07 de maio de 2007. Assunto: FUNDEB – Ajustes Financeiros decorrentes do art. 47 da Medida Provisória n.º 339, de 28/12/2006.

_____. **Portaria Interministerial n° 538-A**, de 26 de abril de 2010.

_____. **Portaria Interministerial n° 1.027**, de 19 de agosto de 2008.

_____. **Portaria Interministerial n° 1.030**, de 06 de novembro de 2007.

_____; XIMENES, Salomão. A educação de jovens e adultos e a nova LDB: um olhar passados dez anos. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo/SP, Cortez Editora, 2008, p. 130-148.

MACHADO, Maria M. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Em Aberto**, Brasília/DF, v. 22, n. 82 p. 17-39, nov. 2009.

MARTINS, Paulo de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Brasília/DF. Tese de doutorado. UNB, 2009.

_____. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. São Paulo/SP, **Eccos Revista Científica**, vol. 10, n. 2, p. 397-417. jul./dez. 2008.

PAIVA, Jane. A construção coletiva da política de educação de jovens e adultos no Brasil. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Em Aberto**, Brasília/DF, v. 22, n. 82, p. 59-71, nov. 2009.

PINTO, José M. de R. Financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBPAAE), Brasília/DF, n.2, v.25, p. 323-340. mai./ago. 2009.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 28, nº 100, Campinas/SP, p. 877-897. out. 2007.

RUMMERT, Sônia M.; VENTURA, Jaqueline P. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. Curitiba/PR, **Educar em Revista**, nº 29, 2007.

VOLPE, Geruza C. M. **O financiamento da educação de jovens e adultos no período de 1996 a 2006: farelos de migalhas**. Campinas/SP. Tese de doutorado. UNICAMP, 2010.

MARCELO PAGLIOSA CARVALHO é doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
E-mail: marcelo.pagliosa@yahoo.com.br

Recebido em junho de 2013
Aprovação em agosto de 2014