

**A Educação de Jovens e Adultos no contexto da política de Fundos contábeis**

*Youth and Adult Education in the context of financial fund policy*

Alessandra Reis Evangelista  
**Prefeitura de Juiz de Fora/MG**  
Juiz de Fora-MG, Brasil

**Resumo**

O presente artigo é fruto da trajetória percorrida na pesquisa de mestrado, intitulada “A EJA no contexto da política de fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora”. Nele, contextualizo brevemente a EJA e em seguida destaco o financiamento da educação, principalmente o processo de vinculação constitucional de recursos e, mais claramente, a sistemática desencadeada por meio da política de Fundos contábeis e sua relação com o atendimento das matrículas da EJA. Enquanto política de financiamento que atende a toda educação básica, o FUNDEB contribuiu para que as matrículas da EJA com avaliação no processo fossem contabilizadas. Entretanto, não há veracidade, nem transparência, quanto à aplicação desses recursos na modalidade, então, diferentemente do que se esperava, o fundo não contribuiu para o aumento do número das matrículas na modalidade.

**Palavras-chave:** Educação de Jovens e Adultos; Financiamento da Educação; Matrículas.

**Abstract**

This article results from the research developed in the master’s degree entitled “EJA in the context of financial fund policy: the case of Juiz de Fora”. It establishes a brief context of EJA and then highlights education financing, especially the process of constitutional binding of resources and particularly the triggering of systems by means of financial fund policy and the relationship with enrollment service in EJA. As a financial policy covering the elementary education, FUNDEB has made it possible the inclusion of enrollments in EJA with evaluation in the process. However, there is not veracity neither transparency concerning the allocation of resources in the modality. Therefore, contrary to what is expected, the fund did not lead to a significant expansion of enrollments in this modality.

**Keywords:** Youth and Adult Education; Education Financing; Enrollment.

## **Introdução**

O presente artigo é fruto da pesquisa de mestrado, concluída na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em 2013. O recorte temporal para a investigação foi entre 2005 e 2010 para favorecer a comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB no que tange ao atendimento da EJA, porém, sempre que possível, com vistas ao enriquecimento do estudo, utilizou-se séries históricas ampliadas.

Compreender os efeitos da política de fundos contábeis no atendimento das matrículas de ensino fundamental, na modalidade de EJA com avaliação no processo, no âmbito da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, foi o principal objetivo do trabalho.

O estudo teve uma abordagem de cunho quanti-qualitativa e os recursos metodológicos utilizados na investigação foram as pesquisas bibliográfica e documental associadas à EJA e ao financiamento. Para servir de suporte e facilitar o desvelamento do objeto pesquisado, priorizamos o trabalho com dados do financiamento da educação, especificamente, dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; a movimentação de recursos a partir da subvinculação da política de fundos contábeis; dados das matrículas do município de Juiz de Fora disponíveis no Censo Escolar/INEP e FNDE. Além disso, foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que atuavam na Secretaria de Educação de Juiz de Fora e com um representante do Sindicato dos Professores.

O texto está estruturado em duas partes e, por último, as considerações finais, primeiramente faz-se a identificação dos caminhos e descaminhos do processo de institucionalização da educação de pessoas jovens e adultas. Os (con)textos das constituintes e dos ordenamentos legais analisados revelam que, apesar de as pessoas jovens e adultas terem o direito à educação declarado, em alguns deles, esse direito não se fez associar à articulação de políticas que efetivamente o assegurassem, como, por exemplo, o financiamento.

No segundo momento, priorizara-se a apresentação dos mecanismos de repasse dos fundos contábeis desencadeados a partir da vinculação constitucional de recursos determinada pela Constituição Federal de 1988. Embora, em um primeiro momento, os fundos tenham oportunizado novos meios de gestão dos recursos, as diferentes sistemáticas de repasse – a focalização e as diferentes ponderações – não lograram novos

estímulos para que efetivamente se assegurasse o direito à EJA, principalmente, no que tange à especificidade no atendimento.

Apesar de os fundos contábeis trazerem, no período analisado, aumento dos recursos para a educação, não foi possível identificar os percentuais que foram aplicados nas matrículas da EJA com avaliação no processo. As justificativas para a gestão dos recursos arrolados nos fundos evidenciam a necessidade de maiores informações e transparência no processo de prestação de contas. Além disso, diferentemente do que se esperava, o FUNDEB não contribuiu para o aumento do número das matrículas na modalidade.

### **EJA: interfaces entre o direito constitucional e a legislação educacional**

No início dos anos de 1980, a sociedade brasileira vivenciou importantes transformações com o fim da ditadura militar. Impulsionadas pela euforia da campanha nacional a favor das eleições diretas, a partir daquela década, as teorias que se contrapunham à pedagogia oficial prosperaram. Saviani (2010) as considerava “pedagogias contra-hegemônicas”, uma vez que essas teorias se aproximavam dos interesses dos dominados. Esse mesmo autor caracteriza aquela década como a mais fecunda do campo educacional.

A Constituição Federal de 1988 estatuiu direitos aos jovens e adultos não alfabetizados, entre eles o direito ao voto e, ainda, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental. Sob essa perspectiva, a Carta de 1988 apresentava em seu texto original que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (art. 208, inciso I). Nesta mesma Constituição, a garantia do padrão mínimo de qualidade (art. 206, inciso VII) torna-se um dos princípios que devem sustentar as bases do ensino.

Embora a taxa de analfabetismo tenha diminuído, naquele contexto, seu percentual ainda se mantinha bastante elevado. Os dados da Tabela 01 retratam essa realidade, pois no período de 1980 a 1990, o percentual de analfabetismo apresentou modesta redução, mantendo-se bastante elevado neste último ano (18,0%), além do alto número de analfabetos (17.762.629).

**Tabela 01: Taxa de analfabetismo acima de 15 anos – 1980/1990**

ANO	Taxa de analfabetismo acima de 15 anos (%)	Nº de analfabetos
1980	25,5	18.716.847
1982	23,1	17.685.987
1984	21,3	17.273.309
1986	20,0	17.320.725
1987	17,9	17.456.384
1988	19,0	17.269.137
1989	19,0	17.588.221
1990	18,0	17.762.629

Fonte: Machado (1998, p.02-03).

No âmbito internacional, a Conferência Mundial de Educação para Todos, que se realizou em 1990, em Jomtien, na Tailândia, constatou a presença de, entre outros números, mais de 960 milhões de adultos analfabetos somados a outros milhões em situação de analfabetismo funcional entre os países industrializados e em desenvolvimento (PAIVA, 2009b).

Para Shiroma, Moares e Evangelista (2007), aquela conferência se constituiu em um marco a partir do qual os países com maiores taxas de analfabetismo foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados em Jomtien. Esses princípios visavam, entre outros, à reestruturação produtiva, exigindo cada vez mais qualificação da força de trabalho. As relações sociais capitalistas primavam pela intensificação da competitividade internacional, por meio da redefinição da formação da força de trabalho em um cenário em que a teoria do capital humano é atualizada a partir da pedagogia das competências e das exigências de empregabilidade que se constituem na marca da qualidade total marca da empresa capitalista.

A reformulação da teoria do capital humano sustenta, desde então, a concepção de “produtividade” da educação (SAVIANI, 2010).

Configura-se, então, nesse contexto, uma verdadeira “pedagogia da exclusão”. Trata-se de preparar os indivíduos para, mediante sucessivos cursos dos mais diferentes tipos, se tornarem cada vez mais empregáveis, visando a escapar da condição de excluídos. E, caso não o consigam, a pedagogia da exclusão lhes terá ensinado a introjetar a responsabilidade por essa condição. Com efeito, além do emprego formal, acena-se com a possibilidade de sua transformação em microempresário, com a informalidade, o trabalho por conta própria, isto é, sua conversão em empresário de si mesmo, o trabalho voluntário, terceirizado, subsumido em organizações não governamentais (...) (SAVIANI, 2010, p.431).

Instalado o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995-2002, a lógica das políticas internacionais, inspiradas pelos conceitos de qualidade total, encontrou campo fértil no cenário nacional. O discurso governamental enfatizava a modernização do país, tendo por base uma série de reformas que daria ao Estado brasileiro maiores condições para a concorrência internacional, bem como maiores condições de recuperar as dívidas históricas com a sociedade.

O primeiro governo de FHC priorizou a “reforma” do Estado, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), que tinha como mentor Luiz Carlos Bresser Pereira, o responsável pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Essa nova organização baseava-se na perspectiva empresarial para os sistemas de ensino, tomando princípios como qualidade total, eficiência, eficácia, aumento da produtividade, redução de gastos, entre muitos outros preceitos mercadológicos.

Por meio da disseminação de uma cultura gerencial, Bresser Pereira – o “intelectual orgânico” (BEHRING, 2008, p.185) da reforma – criticava, dizendo que a CF de 1988 privilegia o modelo burocrático formalista, em que, priorizando as normas em detrimento dos resultados, contribuía para a ineficácia do Estado. Assim, o Plano previa três direções para o processo de “reforma” do Estado, a citar: “a mudança da legislação, inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, a adoção de práticas gerenciais” (ibid, p. 183).

Em consonância com os princípios apregoados na “reforma” do Estado, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, que deu nova redação a alguns dispositivos constitucionais. Com a justificativa de retirar a obrigatoriedade dos jovens e adultos de cursarem o ensino fundamental, deixando-os livres para fazerem suas escolhas, aquela EC também deu nova redação ao inciso I, do art. 208, da Constituição: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não

tiveram acesso na idade própria”<sup>1</sup>. Ao assinalar sobre a alteração do texto constitucional, Paiva (2009a, p.182) destaca que:

Se por um lado pode parecer razoável que o legislador tenha tido este cuidado, para não criar um preceito não exequível na prática, por outro pode estar em jogo o fato de a nova redação sustentar mais uma forma de desresponsabilização do Estado em relação à oferta da EJA, criando, sem explicitação, prioridade para tal “idade apropriada”.

Nota-se, então, que as políticas educacionais, de modo geral, particularmente as concernentes à EJA, foram influenciadas pelos postulados da reforma de Estado. As mudanças ocorridas, naquele contexto, de acordo com o discurso oficial, priorizaram uma reorganização da educação, a fim de reduzir o insucesso educacional, bem como o desperdício de recursos humanos e materiais (PEREIRA, 1995). Essas políticas implementadas tinham caráter homogenizador e objetivavam formar a população para atender aos interesses capitalistas em consolidação no país.

Em conformidade com essa perspectiva, a LDB, sancionada em 1996, apesar de ter institucionalizado a Educação de Jovens e Adultos, desqualifica esses sujeitos. Para Haddad (1997), a LDB trata da EJA de maneira parcial e sob a ótica do Estado, priorizando a educação para crianças em detrimento dos outros. A Lei também não se absteve do ensino supletivo e, ainda, conforme Quadro 01, rebaixou a idade mínima para prestar exames.

**Quadro 01 – Idade mínima para prestar exames do ensino supletivo**

<b>Nível</b>	<b>Lei nº 5.692/1971</b>	<b>LDB/1996</b>
Ensino Fundamental	18 anos	15 anos
Ensino Médio	21 anos	18 anos

Fonte: Evangelista (2013, p. 39).

Para Haddad (1997), o “rebaixamento” da idade mínima para prestar exames cria impacto negativo na EJA e, ao mesmo tempo, sugere uma “supletivação” e prejuízos para aqueles com atraso no processo de escolarização. Entende-se que essas medidas estavam associadas ao contexto de reforma do Estado, em que era interessante afastar do ensino regular os alunos com defasagem idade-série.

No que tange à nova nomenclatura – Educação de Jovens e Adultos –, Soares (2002) esclarece ter ocorrido um avanço, uma vez que o termo ensino se restringe à mera

instrução, já o termo educação é mais amplo, compreende diversos processos de formação. Todavia, essa orientação legal não se fez associar a propostas curriculares diferenciadas. Nota-se, ainda, uma fragmentação do conhecimento e um caráter compensatório nas práticas curriculares concernentes à EJA, com metodologias impróprias e que não atendem às especificidades dos alunos.

Pode-se dizer que, apesar do traço inovador da legislação educacional, as ações do governo pouco se modificaram, possibilitando a reprodução do discurso da ineficácia do Estado. As ações estatais priorizavam a solidariedade e a responsabilização do cidadão. O governo tentou compartilhar com a iniciativa privada as responsabilidades para com a educação, reafirmando a velha tese da social-democracia de que a educação é questão pública e não somente estatal (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007).

As parcerias, então, configuraram-se em estratégias convenientes ao poder público, pois, além de terem atendido às demandas sociais, desoneraram a máquina pública de muitos dos seus encargos. No entanto, a difusão dessas parcerias favorece a oferta de um ensino precarizado.

Essas incoerências são evidentes no próprio Parecer da CNE/CEB nº11 de 2000, o qual deu origem às “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos”. O documento aborda aspectos importantes para EJA como, por exemplo, que os prejuízos causados por itinerários anteriores não podem ser repetidos quando os jovens e adultos retornam à escola, por meio de uma “via aligeirada que queira se desfazer da obrigação da qualidade” (BRASIL, 2000, p. 64).

Contudo, o extenso documento não se absteve dos preceitos que fundamentaram a “reforma” dos anos de 1990, qual seja:

As novas competências exigidas pelas transformações da base econômica do mundo contemporâneo, o usufruto de direitos próprios da cidadania, a importância de novos critérios de distinção e prestígio, a presença dos meios de comunicação assentados na micro-eletrônica requerem cada vez mais o acesso a saberes diversificados (IBID, p. 08-09).

Nota-se que as expectativas criadas para a EJA pela Carta de 1988 foram frustradas pela agenda das reformas educacionais da década de 1990, seus frutos ainda se fazem presentes no cenário educacional recente. As Diretrizes Operacionais para a Educação de

Jovens e Adultos instituída em 2010, por exemplo, determinam que a idade mínima para se matricular na modalidade e para realizar exames de conclusão no ensino fundamental é de 15 anos e para o ensino médio é de 18 anos. Essa recente normatização ainda favorece a correção do fluxo escolar, colaborando, portanto, para a desqualificação dessa modalidade.

Apesar de a própria LDB trazer em seu bojo ser dever do Estado a efetivação da garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art. 4º, inciso IX), a disponibilidade política de ampliar o investimento público em educação não é grande.

No que diz respeito ao financiamento da educação, a discussão apresentada na próxima seção objetiva relacionar a sistemática da política de Fundos contábeis, desencadeada por meio da vinculação de recursos para a educação – pós-constituição de 1988.

### **A política de Fundos contábeis: atendimento das matrículas da EJA**

No contexto de “reforma” do Estado, o discurso vigente destacava que os recursos para a educação eram suficientes, necessitava-se apenas reduzir os desperdícios e aperfeiçoar a sua aplicação. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela EC 14/1996, posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.494, de 24 de dezembro de 1996, exemplifica essa conjuntura. O FUNDEF obrigava os entes federados a alocar 60% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para o ensino fundamental. Os recursos provenientes daquele fundo se destinavam, exclusivamente, ao ensino fundamental regular, não atendendo, conseqüentemente, à EJA.

Todavia, apesar do FUNDEF “prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo” (DAVIES, 2008, p.25). Afinal, conforme foi proposto, o fundo contábil redistribuía, dentro de cada estado da federação, pelo número de matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental, parte dos recursos que já eram vinculados à MDE na CF de 1988.

À época, o governo federal vetou o dispositivo que incluía as matrículas da educação de jovens e adultos para efeito de cômputo do FUNDEF. Por meio de um discurso pouco convincente, alegava-se que o MEC não dispunha de dados estatísticos consistentes que pudessem assegurar uma correta e fidedigna contabilização desses alunos.

As limitações que o FUNDEF impôs às matrículas dos jovens e adultos foram justificadas por Di Pierro (2000) que, em pesquisa, verificou que, no período entre 1988 e 1995, a taxa média de crescimento foi de aproximadamente 18% ao ano. Porém, esse ritmo desacelerou a partir da segunda metade dos anos 1990, estagnando-se na taxa de 1998, primeiro ano de vigência do FUNDEF.

Para Haddad (2007), foram dois os meios encontrados pelos municípios para sanar essas limitações: além da transferência da sua responsabilidade para a sociedade civil, houve ainda a descaracterização da EJA, considerando-a como um programa de ensino regular, com vistas a receber os recursos do Fundo.

Estudos realizados na região metropolitana do Rio de Janeiro, por Andrade e Paiva (2004, p. 12), revelam algumas estratégias desses municípios para obterem recursos para a EJA:

a execução de ações frequentemente inadequadas a jovens e adultos, mantendo estruturas formais, horários rígidos, duração extensa e inflexível, em troca de recursos adicionais e do encobrimento de uma política local de direito, pela submissão a regras de um poder central inconstitucional. Estas táticas, reconhecidas sub-repticiamente pelo governo federal ao tempo do Ministro Paulo Renato, jamais foram questionadas, pelo fato de o próprio poder central descumprir, com a sua opção política, a Constituição, quando da aprovação da Emenda 14/96 (FUNDEF). No acordo de silêncios, deu-se margem para que vários subterfúgios fossem “tolerados”, desde que se levasse adiante a Lei do FUNDEF, francamente inconstitucional e discriminatória com os jovens e adultos.

A pesquisa realizada no município de Juiz de Fora revelou que a rede municipal também descaracterizou as matrículas da EJA, pois, em sua maioria, foram computadas como se fossem matrículas do ensino fundamental regular, a fim de se receberem os aportes financeiros do FUNDEF. Essa conduta foi a forma encontrada pelo município mineiro para não ser penalizado no que diz respeito ao recebimento dos recursos, possibilitando a seguinte indagação: os alunos da EJA matriculados foram, de fato, beneficiados por um atendimento peculiar?

Os depoimentos coletados nas entrevistas evidenciaram que, naquele contexto, as matrículas da EJA foram atendidas por meio de projetos de aceleração de estudos, os quais, dificilmente, associaram-se à garantia de atendimento peculiar como forma de se assegurar a qualidade de ensino da EJA.

É importante considerar que o levantamento realizado por Volpe (2010) em 24 municípios mineiros revela a inconstância na destinação de recursos para a EJA. Para a autora, há valores muito baixos e outros muito altos, os quais, por sua vez, deixam suspeitas quanto à veracidade da sua aplicação. Sua pesquisa se concentrou nos anos de 1996 a 2006, justamente o período de vigência do FUNDEF que, segundo Volpe (2010, p.239) foi a “cajadada” final no financiamento para a EJA.

Essa realidade, entre outras, reforçam a falta de ações mais consistentes, que superem políticas de governo e que estejam alicerçadas na institucionalização da EJA. Em que pesem os discursos governamentais, muitas campanhas e programas são planejados e financiados paralelamente ao sistema de ensino, possuindo duração curta, priorizando apenas o “combate ao analfabetismo”. Conforme Di Pierro, Vóvio e Andrade (2008, p, 46-47):

A oferta reduzida e a precária qualidade da educação de jovens e adultos no Brasil podem ser explicadas, em grande medida, pelo fato de que em nenhum momento da história da educação brasileira a modalidade recebeu aporte financeiro significativo, embora em alguns períodos as políticas para o setor tenham se beneficiado de recursos vinculados ou fonte própria de financiamento.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007, ampliou a distribuição dos recursos para toda a educação básica, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, além de contemplar as matrículas da EJA. O fundo possui um mecanismo de repasse similar ao FUNDEF, mantendo a existência de 27 fundos estaduais, porém possui peculiaridades<sup>2</sup> que o diferenciam do antigo fundo. O FUNDEB terá vigência até 2020, totalizando 14 anos.

Para Pinto (2007), o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito, pois nele estão incluídas todas as etapas e modalidades da educação básica. Entretanto, apesar da sua distribuição de recursos ser feita de acordo com o número de

alunos matriculados na educação básica, ela está associada a fatores de ponderação diferenciados, os quais devem levar em conta diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica. Esses dados são apresentados no Quadro 02.

**Quadro 02 - Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb (2007-2012)**

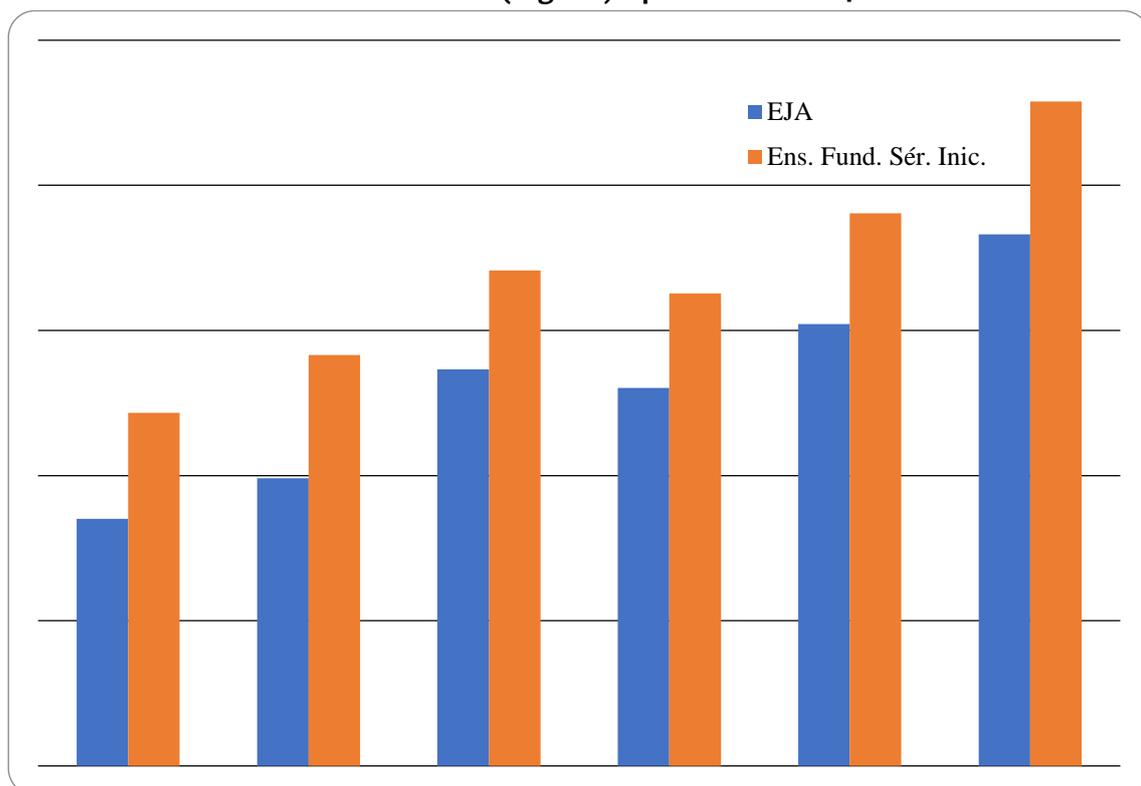
Nível, etapa ou modalidade de ensino	Fator de ponderação					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Creche	0,80	-	-	-	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do EF urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do EF rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15
Séries finais do EF urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais do EF rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20
EF de tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
Ensino Médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino Médio rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30
Ensino Médio de Tempo Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio integrado à educ. profis.	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
EJA com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80
EJA integrada à educação profissional	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20

Fonte: Evangelista (2003, p.73).

A partir da análise do Quadro 02, pode-se questionar se a baixa participação das matrículas dos jovens e adultos na distribuição dos fatores de ponderação não irá contribuir para a manutenção reprimida dessa demanda, uma vez que o FUNDEF já não a contemplava. Para Pinto (2007), não há justificativa, por exemplo, para que o aluno da EJA custe menos que o aluno do regular, a não ser que se tenha como objetivo o oferecimento de uma educação de menor qualidade.

Acreditamos que, quando o aluno opta por essa modalidade de ensino, deveria se beneficiar dos mesmos recursos que os demais. Afinal, os professores, a infraestrutura escolar e os materiais pedagógicos deveriam ser os mesmos que atendem ao ensino fundamental regular. Entretanto, conforme Gráfico 01, no que se refere ao recebimento de recursos do Fundeb pelo município de Juiz de Fora, a comparação entre o valor aluno dos anos iniciais do ensino fundamental com o valor da EJA apresenta expressiva diferença.

**Gráfico 01 – Juiz de Fora: Valor aluno do Fundeb para os anos iniciais do ensino fundamental (regular) e para a EJA – 2007-2012**



Fonte: Evangelista, 2013, p. 96.

O menor valor aluno destinado para a modalidade de EJA com avaliação no processo, apresentada no Gráfico 01, está associada ao baixo fator de ponderação destinado à modalidade.

Além disso, em relação à EJA há um limite quanto à apropriação de recursos para essa modalidade, pois a Lei do FUNDEB prevê um limitador no percentual de arrecadação, até 15% dos recursos do Fundo. Consideramos que essa limitação possa não prejudicar a ampliação significativa de novas matrículas da EJA. Entretanto, essa medida, associada ao baixo fator de ponderação, é sinal claro de desrespeito aos que não tiveram, outrora, garantido o direito à educação (PINTO, 2007).

Tendo em vista essa determinação, buscamos identificar quais são os valores recebidos pelo mecanismo de repasse do Fundeb que são referentes às matrículas da EJA.

**Tabela 02 – Juiz de Fora: Receita do Fundeb e da EJA (2007-2011)**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Receita total do Fundeb</b>	54.406.932,98	67.402.582,45	72.063.804,78	82.729.752,61	88.968.877,88
<b>Valor aluno da EJA</b>	851,16	990,52	1.365,61	1.301,88	1.522,44
<b>Receita do Fundeb referente à EJA</b>	284.287,44	2.988.398,84	6.493.475,55	5.918.346,48	6.356.187,00
<b>Receitas da EJA em relação ao total (%)</b>	0,52	4,43	9,01	7,15	7,14

Fonte: Evangelista, 2013, p. 102.

Observando a Tabela 02, verificamos que em Juiz de Fora, a captação de recursos para a EJA sequer chegou a 10% dos valores de repasse do FUNDEB. Tendo em vista o limitador de 15% determinado pela Lei do Fundo, o município ainda possui margem significativa para o atendimento das matrículas dessa modalidade. Essa realidade é similar àquela evidenciada na pesquisa de Di Pierro (2012), em que a proporção de recursos do Fundo destinados à EJA, no estado de São Paulo, em 2009, foi pouco além de 6% da receita total do Fundo. Para a autora, existia “ampla margem nos orçamentos do Estado e dos municípios para uma eventual expansão nas matrículas públicas” (DI PIERRO, 2010, p. 10).

A Lei do FUNDEB também determina que os recursos recebidos pelos municípios, por meio do repasse do Fundo, poderão ser aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, considerando apenas sua prioridade legal de atendimento (art.21, § 1º). Conforme Sena (2008, p.325), “as ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos”, ou seja, por não serem carimbados, não há garantia de que os valores recebidos pela EJA sejam realmente aplicados na modalidade.

## *A Educação de Jovens e Adultos no contexto da política de Fundos contábeis*

Essa determinação pode beneficiar ou não à EJA, pois, mesmo tendo o menor fator de ponderação do FUNDEB, os gestores dos sistemas municipais possuem autonomia para decidir em quais níveis ou modalidades, sob sua responsabilidade, irão aplicar os recursos da educação.

Os descritores usados na prestação de contas do município de Juiz de Fora evidenciam que, apesar de o FUNDEB contabilizar as matrículas da EJA, as despesas com a modalidade não aparecem nos relatórios de prestação de contas. Para Di Pierro (2012, p. 11), essas despesas “permanecem invisíveis sob outras rubricas” e sua “invisibilidade” se deve, entre outros, à folha de pagamento dos professores da EJA e também ao financiamento da infraestrutura escolar. Para a autora:

Como a maior parte dos docentes e equipes técnico-pedagógicas da EJA no Brasil são também professores da educação básica de crianças e adolescentes que complementam sua jornada de trabalho no período noturno, raramente a despesa com pessoal da modalidade é contabilizada a parte, permanecendo invisível. O mesmo ocorre com o gasto com a construção e manutenção das instalações físicas e equipamentos, que são compartilhados, e contabilizados como despesas do ensino básico de crianças e adolescentes (ibid).

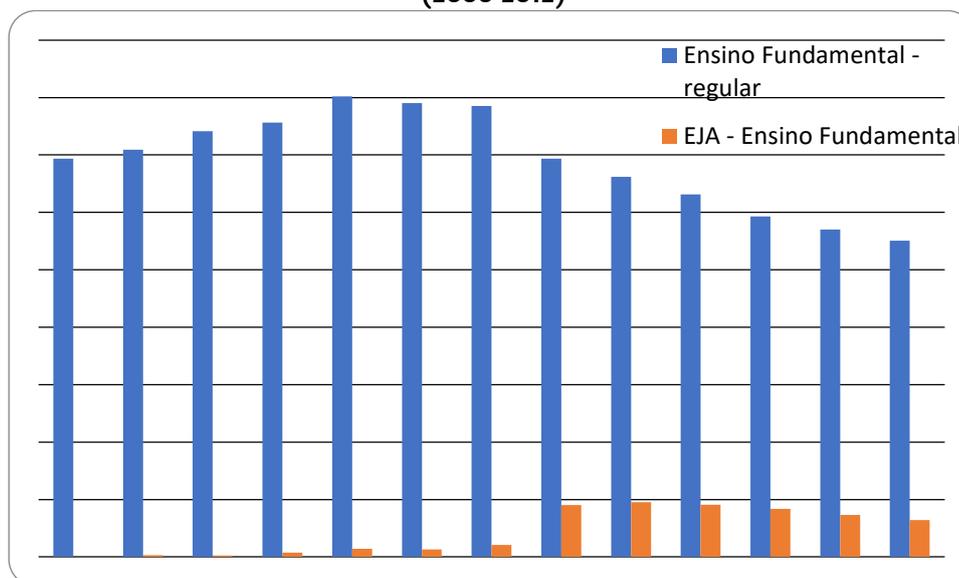
No que tange ao atendimento de matrículas, os dados preliminares da pesquisa realizada em Juiz de Fora, evidenciavam aumento das matrículas da EJA com avaliação no processo.

**Tabela 03 – Juiz de Fora - Matrículas presenciais da EJA de ensino fundamental com avaliação no processo (2000-2012)**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de matrículas	0	138	123	374	720	656	105	4526	4755	4546	4175	3651	3214

Fonte: Censo Escolar/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP  
Entretanto, a partir das entrevistas coletas durante a pesquisa e também por meio da comparação entre o número das matrículas na modalidade e as matrículas do ensino fundamental regular atendidas no mesmo período (2000 – 2012), percebermos que os dados iniciais retratavam um falsiamento da realidade.

**Gráfico 02 – Juiz de Fora: Matrículas do Ensino Fundamental nas modalidades regular e de EJA (2000-2012)**



Fonte: Censo Escolar/INEP

A partir do Gráfico 02, observamos que no período do FUNDEF as matrículas da EJA praticamente não apareciam, já no primeiro ano de vigência do FUNDEB – 2007 –, a inclusão das matrículas da EJA com avaliação no processo, foi acompanhada, concomitantemente, pela redução das matrículas do ensino fundamental regular. Esses dados retratam as justificativas coletadas nas entrevistas, de que no período do FUNDEF as matrículas da EJA eram contabilizadas como sendo do ensino fundamental regular, ou seja, a elevação, expressa na Tabela 02, não foi real.

Os primeiros dados obtidos na pesquisa realizada no estado de São Paulo, também revelaram que a inclusão da EJA nos cálculos do FUNDEB não “produziu o efeito indutor esperado em termos de ampliação e qualificação da oferta pública de oportunidades de elevação de escolaridade para as pessoas com 15 anos ou mais, uma vez que as matrículas seguem uma tendência de declínio” (DI PIERRO, 2012, p. 14).

O art. 10 da Lei do FUNDEB determina que apenas as matrículas da EJA com avaliação no processo serão contabilizadas para efeitos de repasse do Fundo, ou seja, as matrículas semipresenciais são desconsideradas. Essa determinação legal justifica a pesquisa realizada por Bremaeker (2007), que constatou, por exemplo, que em 2006 a matrícula de EJA semipresencial caíra 24,2% e a EJA presencial crescera 5,2%.

Em que pese o FUNDEB contemplar toda a educação básica, ainda não contribuiu para a ampliação expressiva das matrículas da EJA, tampouco garante que o dinheiro gerado para a modalidade seja, de fato, revertido para a qualidade desse ensino.

A qualidade da educação é uma primazia firmada em vários documentos legais. Para tanto, uma política de financiamento deve se fazer associar a indicadores de qualidade da educação. Essa sistematização não é tarefa simples, pois envolve diferentes necessidades educativas e, principalmente, as desigualdades entre os alunos e as escolas. Conforme Oliveira e Araújo (2005), criar condições para se efetivar o princípio constitucional do padrão de qualidade de ensino é nova dimensão do direito à educação. “O reconhecimento dessa necessidade não nos exime, pesquisadores da área de educação, do desafio e da responsabilidade de traduzir o “padrão de qualidade” num conjunto de indicadores passível de exigência judicial” (ibid, p. 20).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação iniciou em 2005 um importante trabalho nomeado Custo Aluno Qualidade-Inicial (CAQi), com o objetivo de se definir, por aluno, as quantidades mínimas de insumos indispensáveis para o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem. A consolidação e aplicação do CAQi seria uma resposta aos princípios estabelecidos na CF de 1988 e na LDB atual, ou seja, sustentaria os insumos necessários para se garantir o direito a uma educação de qualidade.

A matriz do CAQi construída por Carreira e Pinto (2007, p. 12) norteia o esforço de colocar o financiamento entre os desafios que fazem parte da conquista de uma educação pública de qualidade, procurando relacionar recortes de equidade; diferentes etapas e modalidades; os insumos relacionados às condições de infraestrutura, à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática, além dos relacionados ao acesso e à permanência.

Não obstante ser uma pesquisa com recorte temporal, ela traz importantes questões atemporais sobre a temática da EJA, como, por exemplo, futuros debates e pesquisas no sentido de se ampliarem as discussões sobre o financiamento da educação e suas interfaces com o atendimento da EJA. É importante desvelar outros enfoques sobre o tema, principalmente, para se identificar como esses investimentos chegam, efetivamente, aos alunos.

### **Algumas considerações**

Mediante os apontamentos apresentados ao longo do texto, notamos que o processo de “reforma” do Estado obstaculizou a garantia de direitos conquistados na CF de 1988, como, por exemplo, o direito à educação para todos. Apesar da qualidade da educação aparecer, na constituição e na LDB de 1996, como princípio a ser assegurado, observamos que as políticas educacionais atuais ainda são frágeis nesse sentido.

Dentro do que era proposta do texto, consideramos o financiamento da educação como o principal aporte para que tenhamos uma educação pública de qualidade. Entretanto, a aprovação e a vigência do FUNDEF contribuíram para baixar o número de atendimento das matrículas da EJA, além disso, muitos governos para não perderem recursos financeiros criaram regras próprias e contabilizaram essas matrículas como se fossem do ensino regular. Essa postura contribui para que as essas características e peculiaridades desses alunos fossem desrespeitadas, pois, em muitos casos, foram atendidos por programas de aceleração de estudos e/ou no ensino regular noturno.

Enquanto política de financiamento que atende a toda educação básica, o FUNDEB contribuiu para que as matrículas da EJA com avaliação no processo fossem contabilizadas. Entretanto, não há veracidade, nem transparência, quanto à aplicação desses recursos na modalidade, então, acreditamos que o Fundo não foi suficiente para que se assegurasse, verdadeiramente, esse atendimento, tampouco permitiu a extinção de formas antidemocráticas, além de pouco colaborar para o maior oferecimento dessa modalidade de ensino.

Apesar do processo de redistribuição dos recursos vinculados à educação desencadeado por meio dos Fundos contábeis – FUNDEF e FUNDEB – ter permitido aumento dos recursos para a educação em muitos municípios, seu processo de aplicação não garantiu equidade no atendimento das matrículas da educação básica. No caso das matrículas da EJA, houve um avanço do FUNDEB, porém a metodologia adotada por esse Fundo permitiu que o valor aluno da EJA seja sempre menor. Esse fato contribui para que não haja, por parte dos sistemas de ensino, maior comprometimento no sentido de atingir maior e melhor atendimento desses alunos.

Ainda que aprovado o novo FUNDEB, a partir da promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, as discussões sobre sua regulamentação não acabaram. Essa nova

etapa abre muitos campos de disputa, que requerem muita atenção no que dizem respeito à EJA, entre eles o CAQi, os fatores de ponderação, o valorização dos profissionais da educação e outros.

## Referências

ANDRADE, Eliane Ribeiro; PAIVA, Jane. **Políticas públicas de direito à educação de jovens e adultos no RJ**: estudos da região metropolitana. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2004, Caxambu. Anais da 27ª Anped. Caxambu, 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt18/t186.pdf> . Acesso em julho de 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 20 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 10 de julho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CEB nº1, de 5 de julho de 2000**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação e Jovens e Adultos. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>. Acesso em 8 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB nº 11, de 20 de maio de 2000**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer\\_11\\_2000.pdf](http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992) Acesso em 2 de fevereiro de 2012.

BREMAEKER, François E. J. de. O Impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, **IBAM**, maio, 2007.

CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DI PIERRO, Maria Clara. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999. In: **23ª Reunião Anual da ANPED, 2000, Caxambu-MG. 23ª Reunião Anual da Anped "Educação não é privilégio"** (centenário de Anísio Teixeira): Resumos... Rio de Janeiro: Anped, 2000. p. 170.

\_\_\_\_\_. (coord.); VÓVIO, Cláudia Lemos; ANDRADE, Eliane Ribeiro. **Ifabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática**. Brasília/DF, UNESCO, 2008.

\_\_\_\_\_. A configuração do ensino de jovens e adultos no estado de São Paulo sob a vigência do Fundeb: resultados preliminares de uma pesquisa em andamento. In: **Anais da 35ª Reunião Anual da Anped "Educação, cultura, pesquisa e projeto de desenvolvimento: Brasil do Século XXI"**. Trabalhos... Porto de Galinhas/PE. Anped, 2012.

EVANGELISTA, Alessandra Reis. **A EJA no contexto da política de fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora**. 2013. 128p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B-sE2Ar37CoNeUxoVU1kakiqUlK/edit?resourcekey=0-uABnCGoV2ZrTUXdAERSGGw>. Acesso em 09 de outubro de 2021.

HADDAD, Sérgio. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 111 - 127.

\_\_\_\_\_. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, v. 12, nº 35 mai./ago. 2007.

MACHADO, Maria Margarida. A trajetória da EJA na década de 90: políticas públicas sendo substituídas por "solidariedade". In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 21, 1998, Caxambu**. Anais da 21ª Anped. Caxambu, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, p. 5-23, n. 28, Jan a Abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2013.

PAIVA, Jane. **Os sentidos do direito à educação de jovens e adultos**. Petrópolis: DP ET Alii; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009a, p. 170-182.

\_\_\_\_\_. A construção coletiva da política de educação de jovens e adultos no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n°82, p. 59-71, Nov. 2009b. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1578/1270>>. Acesso em: 11 de novembro de 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasil: Ministério do Planejamento, 1995.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

RODRIGUES, Rubens Luiz. Educação de Jovens e Adultos: tensões e intenções nos processos escolares. In: RODRIGUES, Rubens Luiz (org.). **A contribuição da escola na trajetória de jovens e adultos**. Curitiba: Editora CRV, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

SENA, Paulo. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**. v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf> Acesso em 20 de dezembro de 2012.

SHIROMA, Eneida O; MORAES, Maria Célia Marcondes de, e EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOARES, Leôncio José Gomes. **Educação de Jovens e Adultos**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **O financiamento da Educação de Jovens e Adultos no período de 1996 a 2006: farelos e migalhas**. 2010. 625 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

## Notas

---

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional nº 59 /2009 determina “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

<sup>2</sup> Entre os quais destacamos a composição do Fundo, que teve o aumento do percentual subvinculado, passando de 15% para 20% sobre os recursos que já compunham o FUNDEF: (1) Fundo de Participação do Município (FPM), (2) Fundo de Participação do Estado (FPE), (3) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), (4) Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS) e dos recursos da (5) Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir). Além desses, houve a ampliação da composição dos seguintes impostos de arrecadação: (6) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

(IPVA), do (7) Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) e do (8) Imposto sobre Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD).

### **Sobre a autora**

#### **Alessandra Reis Evangelista**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Atuou como bolsista da pesquisa “Diagnóstico da Qualidade de Ensino na Educação de Jovens e Adultos: um estudo de caso” no núcleo da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Essa era uma pesquisa interinstitucional, que envolveu três instituições: a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e UFJF.

**E-mail:** [alerevan@gmail.com](mailto:alerevan@gmail.com) **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-4192-9839>

Recebido em: 02/09/2021

Aceito para publicação em: 24/09/2021