

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
ÁREA: ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO

MARCELO PAGLIOSA CARVALHO

As políticas para a Educação de Jovens e Adultos nos
governos Lula (2003-2010): incongruências do financiamento
insuficiente

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

SÃO PAULO
2011

MARCELO PAGLIOSA CARVALHO

As políticas para a Educação de Jovens e Adultos nos
governos Lula (2003-2010): incongruências do financiamento
insuficiente

Tese apresentada à Faculdade de
Educação da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Educação, sob a
orientação do Prof. Dr. César
Augusto Minto.

SÃO PAULO
2011

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. As políticas para a Educação de Jovens e Adultos nos governos Lula (2003-2010): incongruências do financiamento insuficiente. Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação do Prof. Dr. César Augusto Minto.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

A Aldenor Carvalho, meu pai, o construtor de sonhos, falecido durante a confecção desta tese. Muito obrigado por todos os estímulos que sempre me destes. Tua história de vida é referência para mim. Tua coragem, teu carinho, tua luta estarão marcados por toda a minha vida. Consegui realizar o teu desejo proletário de um dia ter um filho doutor. É uma pena que não estejas comigo neste momento tão importante e bonito para nós.

Valeu, velho!!

In memoriam

À Kátia Regis, minha maravilhosa esposa, companheira, amiga e amante, por ter encarado comigo mais esse significativo desafio.

Chegamos muito felizes e sabedores de que estaremos começando uma nova fase de nossas vidas.

Muito obrigado por viver e lutar ao meu lado,
minha eterna musa.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. César Augusto Minto, caro orientador e companheiro de luta, por sua orientação comprometida e dedicada. Pelos momentos de tranquilidade, alegria, respeito, amizade e prontidão com que sempre me acolheu. Muito obrigado pela formação acadêmica, política, educacional e humana que me proporcionou. Todos esses anos de nossa parceria serviram para que eu crescesse como pessoa, pesquisador e educador.

À Profa. Dra. Sônia Maria Portella Kruppa pelo incentivo desde a graduação para que eu e a Kátia pudéssemos realizar nossos cursos de pós-graduação. Você será nossa eterna madrinha acadêmica.

À Profa. Dra. Lisete Regina Gomes Arelaro pelo apoio durante o Mestrado e o Doutorado e pelas indagações e propostas no Exame de Qualificação e em toda a minha trajetória na FEUSP.

Ao Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo pelas críticas e sugestões no Exame de Qualificação e pelo auxílio no levantamento dos dados.

Aos entrevistados Cesar Callegari, Cláudio Marques da Silva Neto, Jorge Teles da Silva, Maria Margarida Machado e Rubens Barbosa de Camargo, que gentilmente disponibilizaram parte de suas atarefadas agendas para me receberem. Obviamente, concordamos e divergimos sobre muitos temas, o que faz parte. Destaco, porém, o poder de análise e o empenho que todos vocês dedicaram à discussão do objeto desta tese. Por tudo isso, meus sinceros agradecimentos.

À Maria Salete, minha mãe, pela acolhida e incentivo durante esse período em que realizei o doutorado. À Luciana e Tanicler, minhas irmãs, pelo grande estímulo nessa empreitada. A Marcelo, cunhado, pelos momentos de companheirismo. A Pedrinho, meu sobrinho, pelas brincadeiras de pega-pega, esconde-esconde, bola, quebra-cabeças, entre outras mais, que me alegraram nesse ínterim.

A Miguel e Marinalva, meus sogros. Obrigado por todo o apoio que me deram durante o transcorrer da tese.

A Marcola e Maria, meus compadres, amigos de todas as horas. A Glaubinho, meu pequeno afilhado, pelas risadas, gracejos e diversão que me proporcionou.

Aos meus amigos Bel, Botafogo, Cristina, Eduardo, Paulo, Patrícia, Ricardo, Sabrina e Viviane pelo companheirismo.

Aos meus/minhas educandos/as crianças, jovens e adultos que, durante toda a minha trajetória na área educacional, ensinaram-me valores, princípios e conhecimentos valiosíssimos para a minha formação como educador, pesquisador e pessoa.

A todos/todas os/as professores/as e demais funcionários/as das redes públicas de ensino com quem tive a honra de trabalhar, pelos bons exemplos, comprometimentos e gostos pela profissão.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. As políticas para a Educação de Jovens e Adultos nos governos Lula (2003-2010): incongruências do financiamento insuficiente. 2011. 349 f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as políticas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) adotadas no Brasil durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e as repercussões do seu financiamento, com destaque especial para o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nessa modalidade educacional.

Desenvolvemos uma análise do Estado capitalista no Brasil e suas repercussões na educação. Dois autores foram escolhidos como principais referências nessa tarefa: Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas. Estudamos algumas consequências, na área educacional, do processo de reforma do Estado ocorrido no país a partir dos anos 1990, considerando a correlação de forças e as contradições presentes nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, bem como suas repercussões na educação brasileira, em especial na EJA.

Contextualizamos essa modalidade educacional no Brasil, sistematizando um breve histórico de sua configuração, desde a década de 1980 até esse começo de século XXI. Analisamos também as principais políticas adotadas para a EJA nas gestões do presidente Lula.

Estudamos, ainda, aspectos importantes relacionados com a adoção do Fundef e do Fundeb na educação brasileira e como a EJA foi tratada em ambos, tendo como foco a essencialidade do financiamento. E, por fim, analisamos os reflexos do Fundeb nessa modalidade de ensino.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos, EJA, financiamento da educação, Fundeb, políticas públicas para Educação.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. "Youth and Adult Education policies in Lula's government (2003-2010): incongruences of the insufficient financing". 2011. 349 f. Thesis (Doctorate). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Abstract

This research aims at analysing the Youth and Adult Education (EJA) policies adopted in Brazil during Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2006 and 2007-2010) and the repercussions of its financing, with special emphasis on the impact of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) in this educational modality.

We have developed an analysis of the capitalist state in Brazil and its repercussions on education. Two authors were taken as main references in this task: Antonio Gramsci and Nicos Poulantzas. We have studied some consequences, in the educational area, of the state reform process that took place in the country from the 1990s onward, considering the correlation of forces and the contradictions observed in Luiz Inácio Lula da Silva's government, as well as its repercussions on Brazilian education, especially regarding EJA.

We have contextualized this educational modality in Brazil, systematizing a brief history of its configuration, since the 1980s until this beginning of the 21st century. We have also analysed the main policies adopted concerning EJA during President Lula's administration.

We have also studied important aspects related to the adoption of the Fundef and Fundeb in the Brazilian education and how EJA was considered in both, having as a focus the financing essentiality. Finally, we have analysed the effects of the Fundef on this teaching modality.

Keywords: Youth and Adult Education, EJA, financing of education, Fundeb, public policies for education.

SUMÁRIO

Introdução	23
1. O Estado capitalista e suas relações com a educação no Brasil	
1.1 – Gramsci: a educação como fator de hegemonia	36
1.2 – A influência dos ideais gramscianos na luta pela EJA no Brasil	44
1.3 – As repercussões no Brasil da reforma do Estado e da adoção de políticas neoliberais	48
1.4 – A correlação de forças nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010): coalizão e contradição	58
1.5 – Alguns aspectos das políticas educacionais dos governos Lula	75
2. A EJA no Brasil: do reconhecimento dos direitos na Constituição Federal de 1988 ao governo Lula	
2.1 – A Constituição Federal de 1988: a garantia do direito à educação e à escolarização das pessoas jovens e adultas	88
2.2 – Os anos de 1990 e a marginalização da EJA	92
2.3 – A organização da EJA no governo Lula	103
2.3.1 – Perfil dos sujeitos demandantes de EJA	104
2.3.2 – A disposição da EJA na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)	119
2.3.3 – O Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA)	126
2.3.4 – O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem)	135
2.3.5 – O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea)	145
2.3.6 – O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)	151

2.3.7 – Outras ações de EJA desenvolvidas pelos governos Lula	159
2.3.8 – O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)	159
2.3.9 – A EJA no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) ...	163
2.3.10 – A EJA no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	167
3. Fundef e Fundeb, pois o financiamento é essencial	
3.1 – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)	171
3.2 – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	184
4. A EJA no Fundeb	
4.1 – Informações preliminares sobre o financiamento da EJA no Brasil	228
4.2 – A EJA na legislação do Fundeb	241
4.3 – Análise da evolução das matrículas de educação básica no período 2007-2010	277
4.4 – Análise da evolução das matrículas computadas pelo Fundeb	285
4.5 – Números da EJA no Fundeb	289
5. À guisa de conclusão – síntese das políticas de EJA nos governos Lula: avanços e continuidades	
	308
Referências bibliográficas	338

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor do salário mínimo – 2002-2009 (em R\$)	60
Tabela 2 - Gasto social federal – 1995 a 2006 e 2007 a 2009	61
Tabela 3 - Fatos estilizados da economia brasileira	62
Tabela 4 - Comparação das metas e valores realizados dos superávits primários (SP) – Em % do PIB – 2002-2009	65
Tabela 5 - Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, por fonte – 2000/2008 – R\$ bilhões de 2008	84
Tabela 6 - Taxa de analfabetismo (%) da população de 15 anos ou mais de idade, segundo categorias selecionadas, 1995-2009	105
Tabela 7 - Pessoas de 18 anos ou mais, segundo alfabetização, por grupos de idade – Brasil, 2009	107
Tabela 8 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo o sexo, 2009	107
Tabela 9 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo os quintos de rendimento mensal familiar <i>per capita</i> , 2009	108
Tabela 10 - Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por categorias selecionadas, 2009	109
Tabela 11 - Matrículas de EJA de 1ª a 4ª série do ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2009	110
Tabela 12 - Matrículas de EJA de 5ª a 8ª série do ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2009	111
Tabela 13 - Matrículas de EJA do ensino médio em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2009	112

Tabela 14 - Taxa de atendimento de alfabetização de jovens e adultos no Brasil – 2006/2007 e 2008/2009	113
Tabela 15 - Taxa de atendimento da EJA Ensino Fundamental no Brasil – 2006/2007 e 2008/2009	114
Tabela 16 - Taxa de atendimento da EJA Ensino Médio no Brasil – 2006/2007 e 2008/2009	115
Tabela 17 - Número de estudantes jovens e adultos, segundo tipos de oferta – Brasil, 2009	116
Tabela 18 - Número de estudantes jovens e adultos, segundo tipos de oferta educacional – Brasil, 2009	117
Tabela 19 - Número de escolas, matrículas e percentual de estudantes atendidos na EJA (Fundamental + Médio), segundo a Dependência Existente na Escola – 2009	118
Tabela 20 - Parceiros, alfabetizados atendidos, municípios cobertos e recursos investidos no Programa Brasil Alfabetizado – 2003 a 2009	127
Tabela 21 - Investimento médio por estudante no Programa Brasil Alfabetizado – 2003-2009	128
Tabela 22 - Recursos investidos no ProJovem – 2006 a 2010 (em R\$)	137
Tabela 23 - Execução Física do Pronera – 2003 a 2009	147
Tabela 24 - Evolução dos valores executados pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), período 2003-2006 (I)	148
Tabela 25 - Evolução dos valores executados pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), período 2003-2009 (II)	148
Tabela 26 - Comparação entre a evolução do analfabetismo segundo dados da PNAD e as metas constantes no Plano Nacional de Educação (PNE)	165
Tabela 27 - Valor <i>per capita</i> estudante-ano – 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental – 1997-2006	174

Tabela 28 - Complementação de Recursos da União, Fundef (2004-2006) e Fundeb (2007-2010) (Em R\$ mil, valor nominal)	191
Tabela 29 - Contribuição de Recursos ao Fundeb, por entes federativos (em R\$ mil) – 2007-2010	194
Tabela 30 - Provimento dos Recursos do Fundeb (em bilhões de R\$) – Brasil, 2007-2010	195
Tabela 31 - Fatores de ponderação das etapas e modalidades da educação básica cobertas pelo Fundeb, com referência no ano de 2007	201
Tabela 32 - Fatores de ponderação do Fundeb, referência 2007-2010	203
Tabela 33 - Estimativa de gastos de estados e municípios com EJA – 2000-2004	230
Tabela 34 - Despesas empenhadas dos Municípios na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões – valores aproximados	231
Tabela 35 - Despesas empenhadas pelos Estados na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões – valores aproximados	233
Tabela 36 - Despesa líquida consolidada do governo federal (em R\$) na função Educação e na subfunção Educação de Jovens e Adultos – Brasil, 2000 a 2005	234
Tabela 37 - Despesas consolidadas da União na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões de 2008	235
Tabela 38 - Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por subfunção Educação de Jovens e Adultos (366) – 2004 a 2008 – (em R\$)	236
Tabela 39 - Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – total e subfunção EJA – 2000/2008 – R\$ milhões de 2008	237
Tabela 40 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2007-2008	278
Tabela 41 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2008-2009	280

Tabela 42 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2009-2010	282
Tabela 43 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2007 e 2010	283
Tabela 44 - Percentual das matrículas de EJA em relação ao total das matrículas da Educação Básica – Brasil, 2007 a 2009	285
Tabela 45 - Matrículas computadas no Fundeb, por etapa e modalidade da Educação Básica – Brasil, 2007-2010	286
Tabela 46 - Matrículas computadas no Fundeb, por etapa e modalidade da Educação Básica – Brasil, 2009-2010	288
Tabela 47 - Variação das matrículas de EJA – 2004-2010	290
Tabela 48 - Matrícula de EJA em cursos presenciais, com avaliação no processo – Brasil, 1997-2009	291
Tabela 49 - Matrículas de EJA em cursos presenciais e semipresenciais na Educação Básica – Brasil, 2002-2009	292
Tabela 50 - Matrículas de EJA integrada à Educação Profissional de nível médio com avaliação no processo – 2007-2009	293
Tabela 51 - Valor estudante ano e receita total do Fundeb para a EJA, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal – 2007	294
Tabela 52 - Valor anual estimado por estudante de EJA pelo Fundeb no âmbito do Distrito Federal e dos Estados – 2008	296
Tabela 53 - Valor anual estimado por estudante de EJA pelo Fundeb no âmbito do Distrito Federal e dos Estados – 2009 (Estimativas posteriores)	298
Tabela 54 - Valor anual estimado por aluno do Fundeb para a EJA, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados – 2010 (Estimativas posteriores)	300
Tabela 55 - Matrículas da EJA no Fundeb, por agrupamento – Brasil, 2007-2010	301
Tabela 56 - Porcentagem das matrículas de EJA em relação ao total das matrículas contempladas pelo Fundeb – Brasil, 2007-2010	302

Tabela 57 - Valor médio do investimento estudante-ano de EJA no Fundeb – Brasil, 2007-2010	303
Tabela 58 - Diferença entre os valores estudante-ano dispostos para a EJA com avaliação no processo, no Fundeb, nas Unidades Federativas com maior e menor valores – 2007-2010	305
Tabela 59 - Porcentagem aproximada dos recursos às matrículas de EJA em relação aos recursos totais do Fundeb – Brasil, 2007-2010 – em bilhões de R\$	306

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Complementação da União, em R\$, conforme previsto na Lei nº 11.494/2007	190
Quadro 2 - Composição das fontes de receitas do Fundef e do Fundeb	197
Quadro 3 - Composição progressiva das fontes de receita dos fundos	198
Quadro 4 - Progressão da consideração de matrículas para o repasse do Fundeb	204

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Apeoesp – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BCB – Banco Central do Brasil
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ – Custo Aluno-Qualidade
CAQi – Custo Aluno-Qualidade inicial
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB – Câmara da Educação Básica
CEOP – Centro de Educação e Organização Popular
CF/1988 – Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil
CIEP – Centro Integrado de Educação Pública
CNA – Comissão Nacional de Alfabetização
Cnaeja – Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNE/CEB – Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONED – Congresso Nacional de Educação
Confintea – Conferência Internacional de Educação de Adultos
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPOM – Comitê de Política Monetária
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão
de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos
DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
DPEJA – Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
EC nº14/1996 – Emenda Constitucional nº 14/1996
EJA – Educação de Jovens e Adultos
Encceja – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEJA – Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EUA – Estados Unidos da América
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCC – Fundação Carlos Chagas
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FEUSP – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Finbra: Finanças do Brasil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fórum EJA-SP – Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos de São Paulo
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e
de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e
de Valorização do Magistério
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GETA – Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização
GSF – Gasto Social Federal
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

IIEP – Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ipeadata – Banco de dados do IPEA

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI/Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados voltados à Exportação

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD – Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação

ITR – Imposto Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação
Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVA – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MP – Medida Provisória
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NCN – Núcleo de Consciência Negra
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs – Organizações Não-Governamentais
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PAS – Programa Alfabetização Solidária
PBA – Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEA – População Economicamente Ativa
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PEE – Plano Estadual de Educação
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
Planfor – Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAC – Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNE-PSB – Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira
PNLA – Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização
de Jovens e Adultos
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNLD-EJA – Programa Nacional do Livro Didático/EJA
PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PPA – Plano Plurianual
Procampo – Programa de Apoio à Formação Superior em
Licenciatura em Educação do Campo
Proeja – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional
com a Educação Básica na Modalidade de Educação Jovens e Adultos
ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação
e Ação Comunitária
Pronea – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Prouni – Programa Universidade para Todos
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão
das Universidades Federais
SBA – Sistema Brasil Alfabetizado
SEEA – Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEB – Secretaria de Educação Básica
Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SEST – Serviço Social do Transporte

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME – Secretaria Municipal de Educação
SNJ – Secretaria Nacional de Juventude
SP – Superavit Primário
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UAB – Universidade Aberta do Brasil
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação,
a Ciência e a Cultura
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

Este estudo resulta da minha trajetória como educador e pesquisador na área educacional, principalmente na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Está permeado, portanto, de vivências, aprendizados, trabalhos e lutas neste campo.

Minha experiência enquanto educador iniciou-se no Centro de Educação e Organização Popular (CEOP¹) ainda enquanto estudante do curso de graduação em História na Universidade de São Paulo (USP). Neste espaço, onde atuei como educador e coordenador, comecei a refletir e a questionar sobre como o Estado cumpria (ou não) o seu dever no que diz respeito à escolarização da população jovem e adulta.

Nesse mesmo período, participei da criação do curso de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos do Núcleo de Consciência Negra (NCN)² existente na USP, também como professor e coordenador deste curso, que atendia, principalmente, funcionários terceirizados das áreas de limpeza e segurança que trabalhavam nesta universidade. Tal curso foi desenvolvido justamente porque a USP não fornecia qualquer tipo de atendimento educacional a esses trabalhadores, na maioria negros. Este curso procurava enfatizar discussões sobre as relações etnicorraciais em seu currículo.

Depois de graduado, comecei a lecionar a disciplina História em cursos de EJA nas redes estadual e municipal da cidade de São Paulo. Toda esta trajetória me fez refletir sobre e questionar o (não)atendimento, efetuado pelos respectivos

¹ O CEOP é uma entidade de Educação Popular que desenvolve, basicamente, atividades de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos na Favela São Remo. Esta comunidade fica nas circunvizinhanças do Campus Cidade Universitária da USP, no Butantã, Zona Sudoeste¹ da Cidade de São Paulo e parte de seus moradores são funcionários da própria Universidade de São Paulo. Para maiores informações sobre o CEOP indicamos o trabalho de Regis (2004).

² O Núcleo de Consciência Negra é uma entidade do movimento negro surgida em 1987, a partir do debate entre educandos, professores e funcionários da USP sobre as dificuldades da realização de discussões sobre o racismo na universidade. No período em que lecionei neste espaço, além do curso de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos, esta entidade desenvolvia um cursinho pré-vestibular para negros e carentes, cursos de idiomas (ioruba e inglês), teatro, dança afro, capoeira e oficinas de hip-hop.

governos, a esse público que não teve atendido o direito de frequentar a escola na idade esperada. Nessas minhas reflexões pude perceber o descaso com que os poderes públicos tratavam a educação das pessoas jovens e adultas.

Interessado em compreender e problematizar tal descaso, ingressei, em 2003, no curso de Mestrado da Faculdade de Educação da USP (FEUSP), com um projeto que procurava estudar as políticas públicas para a EJA desenvolvidas no Estado de São Paulo, particularmente as tão criticadas telessalas adotadas pelos governos paulistas de Mário Covas (1995-2001) e de Geraldo Alckmin (2001-2006). Como fruto desta análise, defendi, em 2006, a dissertação de mestrado intitulada “A Educação de Jovens e Adultos nas gestões Covas-Alckmin (1995-2005): o que virá depois?”, sob a orientação do Prof. Dr. César Augusto Minto – também responsável pela orientação desta tese.

Outro espaço importante que marcou a minha experiência acadêmica foi a atuação no Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos de São Paulo (Fórum EJA-SP)³, onde cheguei inclusive a atuar em sua coordenação. Compartilhei com muitos outros militantes da discussão sobre como essa modalidade de ensino era tratada pelos governos estadual de São Paulo e federal.

Entre os anos de 2003 e 2007 acompanhei, neste momento de atuação na coordenação do Fórum EJA-SP, as discussões em torno das políticas de EJA adotadas pelo governo Lula, bem como da elaboração e aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e como essa modalidade de ensino seria contemplada neste novo fundo. Participei do debate acerca de quais seriam: o papel que a EJA iria ocupar, o fator de ponderação adotado e os possíveis entraves à inserção das matrículas nessa modalidade educativa no referido fundo.

Com essa vivência, resolvi estudar as políticas de EJA no governo Lula e as repercussões para o seu financiamento, especialmente por meio do Fundeb,

³ O Fórum EJA-SP, criado em 1999, reúne setores sociais envolvidos com a EJA, por exemplo, movimentos populares, organizações não governamentais (ONG), universidades e secretarias municipais de educação. Suas plenárias discutem os seguintes temas: políticas públicas para essa modalidade de ensino, financiamento, formação do educador da EJA, seu currículo, dentre outros.

justamente por ser o principal mecanismo de financiamento de toda a educação básica no Brasil e, por consequência, indutor essencial de políticas educacionais.

Acompanhei o desenvolvimento da discussão sobre a EJA no Fundeb também através dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA⁴), *in loco* ou por meio dos Relatórios-síntese destes encontros. Com isso, observei como aconteceram as reivindicações e lutas para que essa modalidade de ensino fosse contemplada com políticas consistentes, com um aporte de recursos financeiros regular, no qual o Estado deveria ser o principal indutor de tais políticas. No tocante ao Fundeb, vale ressaltar que os ENEJA ocorridos nos anos de sua discussão e/ou aprovação defendiam a inclusão da EJA neste novo fundo, apesar de seus documentos apresentarem algumas ressalvas.

Objetivos

Esta pesquisa objetiva responder a seguinte questão central: quais foram as principais características das políticas de EJA adotadas nos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) no Brasil e as repercussões do financiamento nessa modalidade educacional, em especial com a adoção do Fundeb?

Além dessa questão, há outras também relevantes:

- Quais foram as permanências e rupturas nas políticas de EJA adotadas pelo governo Lula em relação às desenvolvidas pela gestão anterior?
- Qual é o perfil da demanda potencial de EJA no Brasil?
- Como vem ocorrendo o atendimento da EJA no país?

⁴Os ENEJA são realizados desde 1999, com a participação de delegados enviados pelos diversos fóruns estaduais e regionais de Educação de Jovens e Adultos espalhados pelo Brasil. Participam desses encontros instituições governamentais e não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos, educadores/as e educandos/as, entre outros. Estes encontros aconteceram em: I ENEJA, Rio de Janeiro/RJ, 1999; II ENEJA, Campina Grande/PB, 2000; III ENEJA, São Paulo/SP, 2001; IV ENEJA, Belo Horizonte/MG, 2002; V ENEJA, Cuiabá/MT, 2003; VI ENEJA, Porto Alegre/RS, 2004; VII ENEJA, Luziânia/GO, 2005; VIII ENEJA, Recife/PE, 2006; IX ENEJA, Faxinal do Céu/PR, 2007; X ENEJA, Rio das Ostras/RJ, 2008; XI ENEJA, Belém/PA, 2009. Neste último foi deliberado que os encontros passariam a ser realizados a cada dois anos.

- Quais foram as principais semelhanças e diferenças entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundeb, que abrange a educação básica?

- Quais foram as continuidades e as discontinuidades ocorridas na EJA, no que diz respeito à passagem do Fundef para o Fundeb?

- O Fundeb repercutiu positivamente no incremento e na melhoria do financiamento, para promover o acesso e a qualidade da educação oferecida à população jovem e adulta no Brasil?

Após cotejarmos o referencial teórico com a análise dos dados do atendimento da EJA no período citado, optamos por formular outras questões que julgamos também relevantes:

- Com o Fundeb, quais foram os aspectos que não contribuíram para e/ou impediram o crescimento das matrículas de EJA no Brasil?

- Quais são as variáveis ou fatores que dificultam o investimento de recursos no ensino do público jovem e adulto?

Material e métodos

Antônio Chizzotti (1991) argumenta que, dentre as suas especificidades, as Ciências Humanas abrangem o estudo do comportamento humano, individual e coletivo. Isso faz delas ciências específicas, com metodologia própria. Maria C. de S. Minayo (2001), seguindo o mesmo raciocínio, afirma que o objeto das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo. A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva, com toda a riqueza de significados que dele emana e transborda.

Tendo considerado as ponderações anteriores, esta pesquisa buscou compreender, em uma abordagem qualitativa, as políticas para a EJA adotadas nos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e as repercussões do financiamento, especialmente após o advento do Fundeb. O motivo dessa opção metodológica deveu-se ao fato de que tal abordagem permite preocupar-se com ocorrências

reais que não podem/devem ser apenas quantificadas. Nessa abordagem, “o objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 1991, p. 79).

Segundo Robert C. Bogdan e Sari K. Biklen (1994, p. 47-51), cinco características básicas fundamentam esse tipo de investigação: 1) a pesquisa qualitativa tem no ambiente natural a sua fonte direta de dados e o investigador como seu principal instrumento; 2) os dados recolhidos são basicamente descritivos, pois descrevem pessoas, acontecimentos, situações e incluem transcrições de entrevistas, documentos pessoais, registros oficiais; 3) preocupam-se mais com o processo do que com os produtos ou resultados, objetivando compreender como o problema pesquisado se revela nas atividades, procedimentos e interações cotidianas; 4) os pesquisadores tendem a analisar os dados de maneira indutiva; as abstrações são construídas a partir do agrupamento dos dados recolhidos, num processo de baixo para cima; e 5) o significado atribuído pelas pessoas às suas ações é de fundamental importância para a investigação qualitativa.

Nessa abordagem qualitativa, os dados não são vistos como

[...] coisas isoladas, fixas, captadas em um instante de observação. Eles [os dados] se dão em um contexto fluente de relações: são fenômenos que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes, mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos. [Assim,] é preciso ultrapassar sua aparência imediata para descobrir sua essência (CHIZZOTTI, 1991, p. 84).

Tendo como referencial essa abordagem de pesquisa, utilizamos uma fonte diversa de informações. Inicialmente realizamos uma pesquisa teórica sobre as temáticas estudadas nesta pesquisa, tais como: teorias de Estado; educação de jovens e adultos; financiamento da educação; Fundef; Fundeb.

Pesquisamos a produção sobre EJA apresentada nos grupos de trabalho (GT) nº 18 (Educação de Pessoas Jovens e Adultas) e nº 09 (Trabalho e Educação) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), no período de 2000 a 2010 (23ª a 33ª Reuniões Anuais). Pesquisamos

também os estudos nessa área que constam do Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), período 1987 a 2009⁵.

Analizamos as teorias do Estado capitalista desenvolvidas, em especial, pelos autores Antonio Gramsci (1968, 1972, 1987) e Nicos Poulantzas (2000), relacionando-as com a configuração do Estado capitalista no Brasil e seus reflexos na área da educação no país. De Gramsci, estudamos principalmente o conceito de hegemonia. No que se refere à obra de Poulantzas, analisamos, sobretudo, como as lutas e os interesses de classe perpassam o interior do Estado capitalista. Cabe destacar, ainda, que nos apoiamos em autores que se dedicaram à análise destes dois pesquisadores, em especial Carlos Nelson Coutinho (1999), Rosemary Dore (2006), Luciano Gruppi (1978), e Giovanni Semeraro (2007).

Aprofundamos o estudo sobre as obras de autores que discutem a EJA, como Sergio Haddad (2001, 2002, 2005⁶, 2008) e Maria Clara Di Pierro (2003⁷, 2004), sistematizando um breve histórico de sua configuração, desde a década de 1980 até esse começo de século XXI. Debates como o público jovem e adulto teve seu direito educacional assegurado na Constituição Federal de 1988. Analisamos, igualmente, como essa modalidade de ensino foi tratada no cenário de reforma do Estado ocorrida a partir dos anos 1990, principalmente nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC), bem como continuada nos governos Lula.

Os Relatórios-síntese dos ENEJA foram utilizados com o objetivo de observar como os movimentos sociais organizados que lutam em prol da educação das pessoas jovens e adultas avaliaram as políticas educacionais realizadas para esse público desde o final da década de 1990 até os dias mais atuais, bem como quais foram as reivindicações destes segmentos para a EJA.

Arrolamos e avaliamos as portarias de organização, quantidade de estudantes atendidos e recursos investidos nos principais programas de EJA adotados pelo governo Lula: Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Proeja e

⁵ Utilizamos as seguintes palavras-chave: “Políticas públicas EJA”; “Programas EJA”, “Programa Brasil Alfabetizado”, “ProJovem”, “Proeja”, “Proneja”, “Encceja”, “Recursos EJA”; “Financiamento EJA”, “EJA Fundef”; “EJA Fundeb”; “EJA Estado” e “EJA e governo federal”.

⁶ No tocante às obras de Haddad, ressalta-se que o trabalho de 2005 foi realizado em parceria com Mariângela Graciano, enquanto o texto de 2008 contou com a participação de Salomão Ximenes.

⁷ O texto de Di Pierro (2003) foi escrito com Mariângela Graciano.

Pronera. Apesar das várias ações ou projetos para a EJA desenvolvidos por essa gestão, priorizamos trabalhar com os já mencionados devido à abrangência e ao caráter escolarizante que apresentam. Salientamos as dificuldades encontradas e as discrepâncias de informações sobre o atendimento e os valores dispostos para cada programa. Para o levantamento de tais informações entramos em contato (*in loco*, por mensagem eletrônica ou por telefone) com os ministérios ou secretarias responsáveis por tais ações, bem como averiguamos esses dados por meio do Portal da Transparência da União e/ou do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Analizamos alguns dos principais aspectos do Fundef e do Fundeb. Estudamos também alguns trabalhos que analisam a problemática da adoção (ou não) de fundos para a área educacional, em especial as obras que estudam o Fundeb, com destaque para César Callegari (2007, 2008), José Marcelino de R. Pinto (2007), Lisete R. G. Arelaro e Juca Gil (2004) e Nicholas Davies (2006). Na sequência, verificamos a evolução das matrículas de jovens e adultos na educação básica no período dos governos Lula.

Com o objetivo de melhor observar as características principais das políticas de EJA nos governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e suas repercussões no financiamento da EJA, sobretudo no Fundeb, utilizamos:

- a) Levantamento e análise de legislações federais que versam sobre a EJA;
- b) Análise dos Relatórios-síntese dos ENEJA (1999-2009);
- c) Coleta quantitativa e análise qualitativa dos dados referentes à evolução das matrículas na EJA no período 2003-2010;
- d) Estudo acerca da legislação referente ao Fundef e ao Fundeb;
- e) Coleta e análise do incremento da matrícula na educação básica no Brasil, no período pós-Fundeb (2007-2009);
- f) Entrevista parcialmente estruturada com sujeitos que possuem atuação significativa na EJA e/ou que contribuíram com relevância em aspectos relacionados à problemática desta pesquisa.

Os profissionais / militantes entrevistados foram:

- Cláudio Marques da Silva Neto, educador da Rede Municipal de Educação de São Paulo e representante do Fórum EJA-SP em vários ENEJA e comissões de discussão com o governo federal sobre essa modalidade de ensino (entrevista realizada em 07 de fevereiro de 2011);
- Cesar Callegari, ex-secretário municipal de educação de Taboão da Serra/SP (2006-2010), presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e do Conselho do Fundeb no âmbito da União (entrevista feita em 16 de fevereiro de 2011);
- Jorge Telles da Silva, ex-diretor do Departamento de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA) da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD – Ministério da Educação/MEC), período 2008-2010 (data da entrevista: 25 de março de 2011);
- Maria Margarida Machado, professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, ex-coordenadora pedagógica do DPEJA da SECAD-MEC e representante do Fórum EJA-GO em inúmeros ENEJA (entrevista realizada em 11 de fevereiro de 2011);
- Rubens Barbosa de Camargo, professor na Faculdade de Educação da USP, ex-secretário municipal de educação e cultura de São Carlos/SP (2001) e ex-secretário municipal de educação de Suzano/SP (2005 a 2006) (entrevista concedida em 07 de julho de 2010).

Por conseguinte, esta pesquisa busca contribuir para preencher uma lacuna importante no que se refere a estudos sobre as políticas de EJA adotadas nos governos Lula e suas repercussões no tocante ao financiamento da educação das pessoas jovens e adultas no Brasil, período 2003-2010, especialmente após o advento do Fundeb. Realçamos a importância de se pesquisar as políticas para a EJA com foco no financiamento dessa modalidade de ensino, pois o “estado da arte” sobre a Educação de Jovens e Adultos no Brasil (2002) já apontava o diminuto número de dissertações e teses que estudassem as políticas nacionais de EJA e a falta de produção discente acerca da questão do financiamento da EJA

no Brasil. Esta tese, portanto, tem o objetivo de colaborar para ampliar o acervo analítico / propositivo desta questão assaz importante.

Haddad (2007) alerta para a necessidade de se avaliar o impacto do Fundeb no financiamento da EJA e argumenta sobre a importância de se reconhecer a diversidade das pessoas historicamente alijadas da escolarização formal, com a concretização de formas múltiplas de atendimento das variadas necessidades e particularidades desse setor social. Em nossos levantamentos sobre a produção acadêmica da EJA obtivemos acesso a poucos trabalhos que tratavam especificamente do tema do financiamento da EJA.

Entendemos que, sobre o tema, a coleta de dados e informações (parte mais quantitativa) e a análise desses aspectos, bem como de documentos e de discursos (parte mais qualitativa) poderá acrescentar elementos essenciais para o próprio acervo de conhecimento já constituído sobre a EJA no Brasil.

Forma de análise dos resultados

Para uma melhor caracterização acerca dos indicadores sociais do governo Lula pesquisamos e perscrutamos, dentre outros, os números relativos ao gasto social federal (1995-2009), tendo como fonte o SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Realizamos levantamento e análise dos fatos estilizados da economia brasileira (1995-2009) disponibilizados pelo banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como também outros resultados das searas econômica e social que pudessem auxiliar na comparação entre os desempenhos das gestões FHC e Lula.

Quanto aos dados de investimento em educação no Brasil, trabalhamos com os divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) / MEC que mostram o percentual investido nesta área em relação com o Produto Interno Bruto (PIB). Estudamos, por meio das informações fornecidas pelo STN, as despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), período 2000-2008. No que se refere ao estudo dos dados da evolução de matrículas da educação básica no Fundeb,

sobretudo na EJA, usamos números disponibilizados pelo INEP/MEC, em especial os dados obtidos através dos Censos da Educação Básica.

Apoiando-nos em autoras como Gerusa C. M. Volpe (2010) e Maria Clara Di Pierro (2000), procuramos estudar brevemente algumas informações sobre o financiamento da EJA no Brasil. Perscrutamos, com base no SIAFI, os números relativos à despesa líquida consolidada do governo federal na função “Educação” e na subfunção “Educação de Jovens e Adultos” (2000-2006), como também os atinentes às despesas do governo federal com MDE (total e função EJA, anos 2000 a 2008) constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), relatórios da União. Comparamos a evolução das matrículas de todos os agrupamentos do Fundeb através dos números obtidos no Censo Escolar do INEP (2007-2010).

Debruçamo-nos no estudo de como a EJA está contida na legislação do Fundeb, bem como na análise dos números disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) acerca da evolução das matrículas dessa modalidade educativa no Fundeb nacional. Enfatizamos o estudo do posicionamento dos ENEJA acerca da incorporação da EJA no Fundeb. Cotejamos essas informações com as obtidas por meio das entrevistas realizadas.

Cabe mencionar que, quanto aos dados levantados nesta pesquisa, em muitas ocasiões não conseguimos chegar ao ano de 2010 (exemplo: Sinopse do Censo Escolar de 2010); em outras, chegamos, quando muito, em 2008, caso dos relatórios da União constantes no SIOPE. O principal motivo foi a não disponibilização desses números mais recentes por parte das instituições que os pesquisam. Em relação ao Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, os resultados começaram a ser disponibilizados nos momentos da correção final deste trabalho, o que dificultou sua análise.

Outro limite presente foi o fato de algumas informações estarem ainda em discussão quando do período final de confecção desta tese, caso do novo Plano Nacional de Educação. Por isso, dedicamos breve atenção tão-somente à proposta inicial enviada pelo executivo federal. O fato de a pesquisa estudar aspectos políticos, econômicos, sociais e educacionais em andamento também

prejudicou, em algumas ocasiões, que nos apoiássemos em autores com domínio reconhecido em determinados campos.

Utilizamos entrevistas parcialmente estruturadas, uma vez que essas permitem que seus temas sejam particularizados em um conjunto de questões (abertas) preparadas antecipadamente, possibilitando plena liberdade quanto a: 1) retirada eventual de algumas delas, se preciso; 2) ordem em que essas questões são colocadas; e 3) acréscimo de questões improvisadas, se necessário (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 188). Menga Lüdke e Marli E. D. A. André (1986, p. 34) ressaltam que as entrevistas menos estruturadas são as mais adequadas para o trabalho de pesquisa em educação.

Com base na pesquisa teórica que desenvolvemos, procuramos cotejar os números da evolução das matrículas na EJA no período pós-Fundeb com o material apreendido nas entrevistas. O objetivo deste nosso caminho foi o de tentar buscar alguns dos indícios relacionados com o incremento ou não dessas matrículas nessa modalidade de ensino após a vigência deste Fundo.

O estudo está dividido em cinco seções (capítulos), além desta introdução. No primeiro, tratamos do estudo sobre o Estado capitalista e suas relações com a educação no Brasil, apoiando-nos especialmente em dois autores: Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas. Apreendemos algumas consequências na área educacional do processo de reforma do Estado ocorrido no Brasil a partir dos anos 1990. Trabalhamos considerando a correlação de forças nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (governo Lula), enfatizando os aspectos contraditórios vigentes nessas gestões de coalizão e suas repercussões na educação brasileira.

No segundo capítulo, contextualizamos a EJA no Brasil, sistematizando um breve histórico de sua configuração, desde a década de 1980 até esse começo de século XXI. O terceiro capítulo analisa aspectos importantes relacionados à adoção do Fundef e do Fundeb na educação brasileira e seus impactos na EJA.

O quarto capítulo perscruta alguns aspectos do financiamento da EJA no Brasil. Em seguida, analisa como a EJA foi contemplada (ou não) no Fundeb, sobretudo através da consideração de alguns números nacionais que retratam a evolução das matrículas nessa modalidade de ensino. Destaca a evolução do

atendimento das matrículas de EJA, bem como os pretensos recursos disponibilizados por este novo fundo para a modalidade em questão.

Por fim, procuramos elaborar no capítulo 5, à guisa de conclusão, uma síntese das políticas adotadas para a EJA na gestão do presidente Lula, cotejando as duas dimensões destacadas neste trabalho, que revelam a forma como essa modalidade de ensino foi tratada: 1) a organização efetivada pelo governo federal (programas e aspectos legais) e 2) as repercussões do Fundeb, principal vetor de financiamento da educação básica nacional.

Capítulo 1 - O Estado capitalista e suas relações com a educação no Brasil

Para compreender o atual Estado capitalista brasileiro utilizamos concepções e conceitos formulados, em especial, por Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas. Do pensador italiano, valemo-nos do conceito de hegemonia, enfatizando o movimento de força e de consenso. Observamos a defesa realizada por Gramsci de que as classes subalternas devem buscar construir a sua própria hegemonia. Consideramos o conceito de intelectual e o destaque feito pelo autor para o papel dos intelectuais orgânicos como responsáveis por fazer a ligação da construção dessa nova concepção de mundo, de hegemonia do proletariado. Trabalhamos com o ideário de escola unitária, talvez uma de suas contribuições mais importantes quanto ao aspecto educacional. Relacionamos os períodos de evidência (década de 1980) e de perda de força (década de 1990) dos ideais gramscianos com o próprio contexto das políticas públicas para a EJA no Brasil.

Dos estudos de Poulantzas, utilizamos também o conceito de hegemonia e outro complementar ao primeiro, o conceito de “bloco no poder”, que nos auxilia na compreensão de que, no Estado capitalista – portanto, fragmentado em classes sociais –, há em sua gênese várias classes ou frações politicamente dominantes. O factível é que, dentre essas diversas frações ou classes dominantes, pode existir uma que obtém hegemonia sobre as outras. Analisamos, por conseguinte, como as lutas e os interesses de classe perpassam o interior deste Estado.

Relacionamos o pensamento destes dois pensadores acerca da concepção de Estado com os pressupostos e as políticas implantadas nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente na área educacional, com maior destaque para as políticas de EJA.

A partir dos anos 1990 constata-se a ocorrência da reforma do Estado e a instituição de políticas neoliberais, que foram mais exacerbadas durante os governos FHC. A tendência à retirada de direitos sociais repercutiu também nas

políticas educacionais, bem como nas adotadas para a educação das pessoas jovens e adultas no Brasil.

Outrossim, analisamos a correlação de forças presente nos governos Lula. Destacamos duas das características que acreditamos serem as mais marcantes nessas administrações: a coalizão e a contradição. A primeira refere-se ao conjunto diverso de sujeitos que compuseram o governo Lula, marcado, de um lado, pela presença de personalidades com um histórico ligado à defesa dos direitos das classes populares e, de outro lado, também compartilhado e/ou apoiado por políticos atrelados aos interesses das classes dominantes ou dos setores mais conservadores da sociedade. Essa característica está interligada com o aspecto contraditório das ações das gestões Lula, afinal esta composição governamental repercutiu nas políticas públicas que foram adotadas durante esses governos. A área educacional não passou ilesa a esse embate de forças.

Doravante, sustentamos a tese de que, apesar dos muitos resquícios de políticas neoliberais presentes no governo Lula, há, contudo, uma inflexão que se expressa num maior investimento nas políticas educacionais, com uma maior participação da União na educação básica, ainda que insuficiente para garantir a todos uma educação de boa qualidade. Na sequência do trabalho, tentamos delinear como esse movimento ou esse choque de interesses perpassam a definição e a adoção das políticas públicas de EJA no Brasil e suas repercussões no seu financiamento, especialmente após a implementação do Fundeb.

1.1 – Gramsci: a educação como fator de hegemonia

Segundo Luciano Gruppi (1978, p. 66), pensador italiano, estudioso da obra de Gramsci, há uma linha principal que guia as análises gramscianas, o conceito de hegemonia:

[...] todas as análises dos processos histórico-sociais, quer se trate da formação dos intelectuais ou da formação do Estado unitário italiano, quer se trate da literatura italiana ou de suas relações com o povo, derivam e estão ligadas à questão da hegemonia: como se

realiza a hegemonia de uma classe, como deve se desenvolver o processo que leva à hegemonia do proletariado; qual é o modo específico no qual se colocam as questões da hegemonia e, em particular, a questão da hegemonia do proletariado na Itália, na específica situação italiana.

Gramsci atribui grande importância à educação e à cultura. Critica a ideia de que ambas, estando na superestrutura, eram mecanicamente determinadas pelas estruturas econômicas. Segundo Rosemary Dore (2006), o interesse de Gramsci pela educação acontece no momento em que amplia seu estudo sobre o Estado capitalista, atribuindo destaque para as ideias. Para Gramsci, as ideologias não se constituem como “aparência” ou “falsa consciência” num terreno contraditório, no qual os conflitos sociais podem ser ocultados ou elucidados. As subjetividades ganham valor em seu pensamento.

Para compreendermos essa importância atribuída à educação e à cultura, precisamos trabalhar com a própria noção de luta pela hegemonia. Gramsci ressalta a importância da dimensão da cultura e da educação (superestrutura) para a conquista e manutenção do poder. Esta ideia está relacionada com a luta pela hegemonia, onde o Estado não governa apenas pela força, mas também pelo convencimento, ou seja, há um movimento de força e consenso. Hugges Portelli (1977) assevera que não há um sistema social em que o consentimento seja a única base de hegemonia, assim como também afirma que, apenas por meio da coerção, não é possível certo grupo continuar dominando de forma durável uma sociedade, um Estado.

De acordo com Gruppi (1978), Gramsci usa frequentemente o termo “filosofia da práxis” como sinônimo de marxismo, não apenas por razões de prudência conspirativa, como também porque considera o marxismo como uma concepção que funda a práxis revolucionária transformadora e confirma na práxis a validade de suas próprias postulações. Vale lembrar também que a filosofia da práxis é a própria apropriação do conhecimento por parte dos trabalhadores, reunindo aspectos culturais em geral como arte, política, ciência. Ademais, Gramsci destaca o conceito de práxis demonstrando que o marxismo não deve ser considerado como uma “ciência da infraestrutura”, mas como a articulação

complexa da teoria e da prática na relação infraestrutura e superestrutura.

Gramsci procura prestar a atenção nas especificidades históricas, como também busca soluções igualmente históricas para a elucidação dos processos. Teoria e prática, espírito e matéria se unificam dialeticamente. Trata a relação entre a estrutura e a superestrutura como discordante e contraditória, num movimento histórico, que corresponderia ao conceito de bloco histórico (DORE, 2006). Deste modo, atribui-se um sentido de valor à concreticidade dos processos históricos, dos próprios sujeitos históricos, da consciência de classe, da iniciativa política e da teoria revolucionária.

Para Gramsci, todo homem tem uma concepção de mundo, ainda que isso não seja consciente. Pelo simples fato de ter uma linguagem, de participar do senso comum, é também um filósofo. Todavia, as classes subalternas (ou dominadas) carregam uma concepção de mundo que lhes é imposta, que corresponde à sua função histórica e aos interesses das classes dominantes. A hegemonia acaba unificando, através da ideologia, da conservação de um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Além disso, Gruppi (1978) afirma que a hegemonia não é apenas política, mas é também um fato cultural, moral, de concepção de mundo, é a própria superação da contradição entre prática e teoria.

A busca da classe dominante de obtenção do consenso, no espaço da sociedade civil, pode abrir brechas para a própria organização das classes subalternas com vistas à conquista da hegemonia. Para Gramsci (1977, p. 2010-2011, apud DORE, 2006, p. 338),

[...] um grupo social pode e mesmo deve ser dirigente antes de conquistar o poder governativo (essa é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e ainda que o empunhe fortemente, torna-se dominante, mas deve continuar também a ser 'dirigente'.

Gramsci entende a sociedade civil como “aparelho privado” de hegemonia. Vale lembrar que é na sociedade civil que circulam as ideologias, entendidas como concepções de mundo que se expressam em todas as atividades sociais (nas artes, nas ciências, etc.). Quanto mais hegemônica for a classe dominante, menos se faz uso da violência. A sociedade civil é o espaço privilegiado onde

acontece a disputa pela hegemonia entre as classes sociais antagônicas. As classes dominantes buscam exercer a hegemonia com a repressão (força) e o consentimento (consenso). Todavia, Gramsci defende que, nessa disputa, as classes subalternas busquem construir a sua própria hegemonia. Para tanto, há a necessidade de formular um projeto de dimensão universal, de direção para a sociedade, objetivando tornar-se Estado:

A hegemonia é capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário. Nesse sentido, pode-se dizer que a hegemonia do proletariado realiza-se na sociedade civil, enquanto a ditadura do proletariado é a forma estatal assumida pela hegemonia (GRUPPI, 1978, p. 5).

De acordo com Emir Sader (2005, p. 8-9), em outras palavras, Gramsci defende que a classe subalterna deve construir o seu próprio poder ideológico, justamente para tornar-se articuladora de uma hegemonia alternativa:

[...] Vale também para as classes dominadas e exploradas a necessidade de organizar não apenas sua força, mas também a capacidade de que sua ideologia, seus valores, sua visão do mundo, possam conquistar outros setores populares da sociedade.

Se a hegemonia, para Gramsci, é o exercício da direção intelectual e moral da sociedade, cabe destacar

[...] a importância de um movimento intelectual que difunda novas concepções de mundo, capazes de elevar a consciência civil das massas populares e de produzir novos comportamentos para que elas não se submetam à direção do Estado capitalista (DORE, 2006, p. 339).

É possível para as classes subalternas obterem a hegemonia antes mesmo de terem em suas mãos o poder político. Da mudança da estrutura decorre uma alteração do modo de pensar e da consciência, no caso a hegemonia do proletariado, responsável pela construção de uma nova sociedade – a sociedade socialista – e, conseqüentemente, do próprio modo de pensar. Destarte, a revolução não acontece apenas no plano material, econômico ou no nível da política, mas também se espera que haja uma reforma intelectual e moral. A conexão entre teoria e prática – formulação e realização/transformação – deve permitir tudo isso.

Gramsci propunha estratégias de luta mais diversas para que as classes populares alcançassem uma progressiva hegemonia. Ao invés de realizar apenas a chamada guerra de movimento, a luta armada como única forma de se obter o poder num ataque feroz às classes dominantes, o pensador italiano defendia a denominada guerra de posição. A sociedade civil seria um importante espaço de disputa, de luta de classes, na qual as classes populares tinham que buscar a construção da hegemonia.

Vale mencionar que, para o autor, a sociedade civil faz parte do Estado num sentido amplo, uma vez que há nela a presença de nítidas relações de poder. Os chamados “aparelhos privados de hegemonia” – por exemplo, os partidos de massa, os sindicatos, as diferentes associações –, ou seja, tudo aquilo que resulta de uma crescente “socialização da política” estão inseridos na esfera da sociedade civil, que se constitui numa arena de lutas (de classe) para a obtenção da hegemonia, da direção política, importantes, por sua vez, para a conquista e o exercício do governo⁸

Ao descobrir essa nova esfera, ao dar-lhe um nome e ao definir seu espaço, Gramsci criou uma nova teoria do Estado. O Estado, para ele, não é mais o simples ‘comitê executivo da burguesia’, como ainda é dito no Manifesto Comunista, mas continua a ser um Estado de classe. Contudo, o modo de exercer o poder de classe muda, já que o Estado se amplia graças à inclusão dessa nova esfera, a ‘sociedade civil’. Buscar hegemonia, buscar consenso, tentar legitimar-se: tudo isso significa que o Estado deve agora levar em conta outros interesses que não os restritos interesses da classe dominante. Com isso, Gramsci chegou a compreender o tipo de Estado que é próprio dos regimes liberal-democráticos, um Estado bem mais complexo do que aquele de que falam Marx e Engels no Manifesto ou Lênin e os bolcheviques no conjunto de sua obra (COUTINHO, 1999, p. 2).

Gramsci realiza uma comparação das sociedades tidas como do “Oriente” (principalmente a Rússia czarista) e do “Ocidente” (para ele, Europa Ocidental e Estados Unidos). Na primeira, em sentido estrito, o Estado seria tudo, sendo que a sociedade civil seria primitiva e gelatinosa. No caso do “Ocidente”, existiria um equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil.

⁸ Segundo Carlos N. Coutinho (1999), não se deve confundir sociedade civil com a coisa amorfa denominada comumente por “terceiro setor”, que pretensamente se situa além do Estado e do mercado.

De acordo com Coutinho (1999), foi a partir dessa distinção que Gramsci não só renovou a teoria do Estado, como também se empenhou em criar um novo paradigma de revolução socialista, mais adequado para as sociedades ocidentais. A luta paciente pela hegemonia, pela conquista de espaços na sociedade civil seria um caminho interessante (e necessário) para as classes populares. Coutinho (1999) denomina este percurso de “reformismo revolucionário”⁹.

Segundo Gramsci, os intelectuais orgânicos seriam os responsáveis por fazer a ligação com vistas à construção dessa nova concepção de mundo, de hegemonia do proletariado. Afinal, não há organização sem esses intelectuais. Todavia, cabe destacar que o autor (1972, p. 13) entende que:

Todos os homens são intelectuais, [...] porém nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais. [...] não há atividade humana em que se possa excluir de intervenção intelectual, não se pode separar *homo faber* de *homo sapiens*. Cada homem desempenha uma certa atividade intelectual, adota uma concepção de mundo, tem uma consciente linha de conduta moral e, por isso, contribui para defender ou para modificar uma concepção de mundo, ou seja, para produzir novas maneiras de pensar.

Mas deve-se perceber se há pontos fracos no atual bloco histórico¹⁰ para a construção de uma nova hegemonia. É importante observar o papel de destaque do intelectual orgânico, se ele defende, de fato, os interesses e a concepção de mundo do proletariado e, mais ainda, se é responsável por aumentar a chance de dar homogeneidade a essa classe. Carmem S. V. Moraes (1978, p. 89) afirma que

Gramsci propõe uma alternativa pedagógica que favoreça o aparecimento de um novo tipo de intelectual surgido de um sistema de educação única, ao mesmo tempo intelectual e manual. Esse novo intelectual orgânico do proletariado reconciliaria a atividade manual e intelectual em um mesmo indivíduo, possível apenas com a “autodestruição” do velho intelectual.

Nesse quadro de disputa por hegemonia, o aspecto cultural e, por consequência, também o aspecto educativo ganham destaque. Gramsci enxerga duas dimensões de organização da cultura: didática e organizativa. Na dimensão didática, realça o papel educativo da escola, que serviria para auxiliar os filhos dos

⁹ Coutinho (1999) utiliza a expressão “reformismo revolucionário”, embora saliente não ser esta uma denominação empregada por Antônio Gramsci.

¹⁰ Sobre o conceito de bloco histórico de Gramsci, ver também Portelli (1977).

membros da classe subalterna a “aprender a pensar”. Quanto à dimensão organizativa, salienta a criação de um “centro unitário de cultura” que, para tornar-se hegemônico, teria que ter duas linhas principais de ação: uma *concepção geral de vida* (a filosofia da práxis, que deveria ser desenvolvida e aprofundada) e um *programa escolar* (princípio educativo e pedagógico original).

Nesse contexto, destaca-se a formulação da escola unitária:

Gramsci formula a noção de escola unitária quando desenvolve o princípio educativo. [...] Tal escola relaciona-se à luta pela superação das divisões de classe que se expressam na separação entre trabalho industrial e trabalho intelectual, na divisão social entre governantes e governados. Ou seja, o “princípio unitário” ultrapassa a escola como instituição (DORE, 2006, p. 341).

O ideal de escola unitária contrapunha-se à chamada “escola nova”, formulação realizada pelo pensamento liberal burguês no final do século XIX. Apesar da eventual existência de alguns aspectos interessantes nesse ideário escolanovista, Gramsci identificava-a como um exemplo de transformismo. As contradições sociais e o aspecto dualista (de um lado, a formação de quadros técnico-científicos e, de outro, a de quadros instrumentais) estavam presentes nessa concepção da “escola nova”. A escola unitária por ele proposta tinha, portanto, o mérito de superar dialeticamente essa concepção escolar dualista, como também realizava a ruptura com a escola única do trabalho, politécnica, existente na então União Soviética.

Planejada como um esquema de organização do trabalho intelectual, a escola unitária tinha como ponto de partida as relações capitalistas. Gramsci não fala em construir esse projeto apenas depois da revolução socialista, que exigisse destruir o capitalismo e, somente depois, cuidar da educação dos trabalhadores. Por ser um processo dialético, ele é ou pode tornar a ser, concomitantemente, também de destruição. Não há, por conseguinte, uma visão dicotômica da relação entre Estado e sociedade. A ideia de escola unitária, na hipótese do desenvolvimento da sociedade civil, atribui à escola um sentido estratégico na disputa pela hegemonia, no âmbito do “Estado ampliado” descrito pelo autor.

Essa escola unitária visa à formação de um novo tipo de homem, ao mesmo tempo especialista e dirigente, que consiga unificar teoria e prática.

Objetiva a construção, o aprendizado de uma nova concepção de mundo que faça sentido para os educandos. Uma escola de caráter humanista, que equilibre o desenvolvimento de trabalhar manualmente, tecnicamente, com o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual.

Gramsci (1972, p. 115) defende que o Estado assuma essa configuração da escola unitária, não deixando para as famílias a responsabilidade de fornecer a escolarização para seus filhos:

[...] A escola unitária exige que o Estado possa assumir os gastos que atualmente ficam a cargo da família para a manutenção dos gastos escolares, ou seja, que transforme completamente o orçamento do ministério da educação nacional ampliando e tornando complexo de modo inaudito; toda a função de educação e formação das novas gerações deixa de ser privada para tornar-se pública, porque somente desse modo abarcará todas as gerações sem divisão de grupos ou de castas.

Ou seja, mesmo sabendo que o autor se refere à realidade educacional italiana – mas também econômica, política e social – das primeiras décadas do século XX, destaca-se a citação de que o Estado deveria disponibilizar recursos financeiros para a educação. Ademais, há a argumentação de que essa escola deve atender a todos os públicos, sem distinção de grupos ou de classes sociais.

A estrutura para essa escola também é descrita por Gramsci: ampliação dos edifícios, do corpo docente, do material científico; diminuição do número de estudantes por professor (pensando na realidade brasileira, um número menor de educandos por sala de aula); mais ainda, a escola-colégio deveria ter refeitórios, bibliotecas especializadas, além de outros ambientes de infra-estrutura. Mesmo mencionando que essa escola teria que ser expandida aos poucos, o autor fornece bases importantes para a reflexão e a luta por uma educação que seja universal, democrática, pública, gratuita e de boa qualidade no Brasil.

As ideias de Gramsci relacionadas com a Educação ganham força no Brasil nos anos 1980, contribuindo para a formulação de projetos em defesa da educação pública e de qualidade para todos. Todavia, esses ideais gramscianos perdem um pouco de sua intensidade na década de 1990, justamente no contexto

do neoliberalismo e da tentativa de retirada dos direitos educacionais, em especial das pessoas jovens e adultas.

1.2 – A influência dos ideais gramscianos na luta pela EJA no Brasil

Procuramos aqui relacionar as concepções formuladas por Gramsci na área educacional com a situação da população jovem e adulta brasileira nessa área. Analisando o histórico recente da influência das ideias de Gramsci no Brasil, observamos que, talvez não por acaso, elas coincidiram com os períodos de aumento ou redução da importância que a EJA teve nas políticas públicas no país.

Se na década de 1980 as ideias do autor tiveram muita repercussão, auxiliando educadores e movimentos sociais brasileiros em sua luta por uma melhor escola pública, isto também repercutiu na EJA. Neste período houve um ponto alto de reivindicações para que o Estado garantisse a escolarização das pessoas jovens e adultas. Não à toa, essas reivindicações irão repercutir na própria Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil (CF/1988), que assegurou o direito à educação para essa população. Era muito forte a presença da educação popular, que tinha como mote a libertação, conceito chave formulado por Paulo Freire. Todavia, o referencial freireano tinha também como orientação a luta pela transformação social, com referência no pensamento gramsciano.

Uma das formas de organização da população nesse período foi em torno da luta pelas reivindicações dos direitos educacionais. Isso acontecia, dentre outros motivos, pela ausência do poder público na área educacional. Nesse período, formaram-se núcleos que desenvolviam educação para a população jovem e adulta. Tais núcleos eram ligados a setores progressistas da Igreja Católica, oposições sindicais, associações de moradores, entre outros. Tinham como importante referencial teórico as obras de Paulo Freire e percebiam na educação desse público uma forma de conscientização política. Ou seja, mesmo que isso não fosse intencional (na maioria dos casos provavelmente não era), observam-se nessas práticas características comuns presentes nas obras de

Gramsci: educação para a transformação social, formação e conscientização política para as classes subalternas, direito de todos a uma educação de boa qualidade, educação que abarcasse a concepção de mundo, que fizesse sentido para essas classes, organização dessas classes para além da própria escola.

Em relação à similaridade entre esses autores, Giovanni Semeraro afirma, no artigo “Da libertação à hegemonia: Freire e Gramsci no processo de democratização do Brasil” (2007), que dois conceitos importantes servem para analisar a história política dos movimentos populares no país, na segunda metade do século XX: “libertação” de Freire e “hegemonia” de Gramsci. O primeiro, com preponderância nas décadas de 1960 e 1970 e o segundo, nos anos 1980 e 1990. Segundo Semeraro (2007), tais conceitos (ou paradigmas) foram se entrelaçando e tornaram-se inseparáveis nas lutas populares que objetivavam a construção de um projeto alternativo de sociedade. Pode-se afirmar que a “libertação” seria uma das principais bases para a construção de uma hegemonia das classes populares.

Nos anos 1980 os movimentos sociais começam a mudar a compreensão em sua relação com o Estado. O mote da participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão ganha força durante o processo de transição do regime autoritário para o democrático. A crise do Estado desenvolvimentista, expressa através da saturação de um padrão de desenvolvimento marcado fortemente pela ingerência do Estado na economia, destaca a importância da criação de canais de interlocução para a participação da população na gestão pública. Os direitos ao voto, à organização e a manifestar-se livremente eram buscados nas lutas deste período.

O tema da participação estava ligado à organização política dos trabalhadores. Buscava-se organizar o que reivindicar, quais direitos tinham que ser conquistados e quais as formas para conseguir tais intentos. Os setores da sociedade civil organizados em movimentos, em associações comunitárias ou em outras formas seriam os responsáveis por encaminhar essas bandeiras. Neste contexto, os conceitos citados de Freire e Gramsci ganhavam importância:

Além de se “libertar” era necessário, portanto, conquistar a “hegemonia”. Para chegar a isso não era suficiente se contrapor e derrubar o Estado autoritário, era preciso conquistar espaços na

complexa rede da sociedade civil e se organizar como sociedade política. Era urgente ganhar o consenso ativo da população no imenso campo da cultura, na elaboração da ideologia, nas organizações sociais, na formação dos partidos, na orientação da produção, na condução da economia e da administração pública (SEMERARO, 2007, p. 101).

Semeraro (2007) argumenta que era perceptível a hegemonia das classes dominantes, pois, além do domínio no campo econômico, possuíam também o controle de setores estratégicos como a mídia e a produção do conhecimento. O autor afirma a similaridade dessa percepção com o raciocínio de Gramsci, que afirmava ser o Estado – nos países “ocidentais” – apenas uma “trincheira avançada”, que tinha por trás uma sólida “cadeia de fortalezas e casamatas” formada pela complexa sociedade civil. A burguesia brasileira, portanto, era armada de uma linha de defesa mais sólida que apenas o aparelho estatal isolado.

Citando o próprio Freire e Maria da G. Gohn, Semeraro (2007, p. 102, destaques nossos) mostra a importância dos conceitos gramscianos para as lutas dos movimentos populares no final da década de 1970 e início de 1980:

[...] começam a se popularizar conceitos provenientes do vocabulário de Gramsci tanto na política e no mundo acadêmico como nos movimentos populares. “A leitura crítica da realidade – alertava atentamente P. Freire –, associada a certas práticas claramente políticas de mobilização e organização, pode constituir-se num instrumento para o que Gramsci chama de ação contra-hegemônica” (1982¹¹, p. 21) e, em seguida, emendava: “Para mim o caminho gramsciano é fascinante. É nessa perspectiva que me coloco”¹². Não exagera, portanto, Glória M. Gohn quando observa que “Gramsci é o autor que mais contribuiu para as análises e as dinâmicas das lutas e dos movimentos populares urbanos na América Latina nos anos [19]70 e [19]80”¹³.

Tratava-se de um período em que os movimentos populares, os setores organizados das classes subalternas estavam lutando por acesso aos diversos direitos sociais e pelo seu reconhecimento, dentre eles os educacionais.

Como relatamos, toda essa participação popular, que tinha por objetivos o controle social das políticas públicas, novas formas de atuação e representação

¹¹ A obra citada de Freire é “A importância do ato de ler”, São Paulo/SP, Cortez, 1982.

¹² FREIRE, P.; GADOTTI, M.; GUIMARÃES, S.. Pedagogia: diálogo e conflito. São Paulo/SP, Cortez, 1986, p. 68.

¹³ GOHN, M. G. Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo/SP, Loyola, 1997, p. 188.

políticas e, por fim, a própria transformação social, acabaram repercutindo na Constituição Federal de 1988. Em relação à EJA, observa-se a garantia constitucional, o crescimento de experiências de movimentos populares e/ou de governos progressistas que criam e desenvolvem projetos ou políticas participativas, com destaque para práticas político-pedagógicas diferenciadas, que coincidem com muitos dos conceitos formulados por Gramsci.

Já na década de 1990 o pensamento de Gramsci começa a sofrer certa queda nos debates educacionais brasileiros. Vale mencionar que essa época é marcada pela influência dos ideais neoliberais no Brasil. Isso também repercute na EJA, que sofre uma tentativa de retirada de direitos já garantidos legalmente. Além disso, essa modalidade de ensino acabou sendo cada vez mais desqualificada nessa década, tratada como uma educação de segunda categoria.

Muitas administrações brasileiras (nos níveis federal, estadual ou municipal) procuraram isentar-se de suas obrigações com a educação do público jovem e adulto, transferindo essa responsabilidade para a sociedade civil ou realizando políticas não condizentes com um atendimento adequado que essa população tem por direito. Gramsci defendia que o Estado deveria ser o responsável por fornecer, com recursos apropriados, uma educação de boa qualidade, que atendesse a todos os públicos. Todavia, quando analisamos as políticas para a EJA no Brasil concluímos que isso geralmente não tem ocorrido. Tais políticas têm primado por desconsiderar a formação dos jovens e adultos das *classes subalternas*, ofertando a elas um ensino que tem privilegiado apenas uma rapidez na certificação e, conseqüentemente, a aceleração artificial dos índices educacionais. Destacam-se nas ações voltadas para a EJA os aspectos paliativo, compensatório e aligeirado. As concepções de mundo e/ou especificidades educacionais que façam sentido a essas pessoas não são/foram contempladas na maior parte dessas políticas.

Portanto, ponderamos sobre a necessidade de se retomar o pensamento de Gramsci, justamente porque pode servir de base para a continuidade da luta por uma educação pública de boa qualidade para todos nesse país. Ademais, entendemos que isso pode ter repercussão positiva na educação oferecida pelo poder público às pessoas jovens e adultas. O objetivo de transformação social tão

presente nas ideias do autor, bem como nas teses defendidas pelos movimentos sociais que lutavam pela EJA na década de 1980, tem que ser recuperado. Afinal, a educação oferecida a esse público está distante de ser priorizada, mesmo que saibamos que seja uma das maiores demandas reprimidas ainda existentes.

1.3 – As repercussões no Brasil da reforma do Estado e da adoção de políticas neoliberais

Segundo Francisco de Oliveira (2007, p. 24-25), as origens do enxugamento ou, como prefere o autor, da dilapidação do Estado brasileiro remontam ao período autoritário (1964-1985):

[...] Mas a verdade é que foi a ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato “democrático” de José Sarney.

Essa dilapidação propiciou o clima para que a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para uma pregação anti-social [...].

Pablo Gentili (2002) considera que o neoliberalismo constitui um projeto hegemônico, que consiste em uma alternativa dominante à crise do capitalismo contemporâneo e tem como um dos principais pressupostos o desenvolvimento de um fecundo processo de reestruturação material e simbólica das sociedades. Para o autor, o neoliberalismo deve ser entendido como um projeto de classe que orienta, de maneira articulada e ao mesmo tempo, um rol de reformas radicais nos planos político, econômico, jurídico e cultural. Ademais, como projeto hegemônico,

[...] o neoliberalismo se inscreve na lógica de continuidade e ruptura que caracteriza as formas históricas de dominação nas sociedades capitalistas. Neste sentido, qualquer formato de dominação define-se pela reprodução dos elementos, fatores e tendências já existentes em formatos anteriores, bem como pela recriação de tais componentes em novas condições. O neoliberalismo é, simultaneamente, original e repetitivo; cria uma nova forma de dominação e reproduz as formas anteriores. O que caracteriza este “novo” formato (e qualquer outro) é o modo específico e idiossincrático a partir do qual combinam-se as dinâmicas reprodutivas de conservação e ruptura; ou, em outras palavras, a forma histórica que assume a particular reorganização das características já existentes em outros formatos de poder e

aquelas originalmente criadas por este novo modo de dominação (GENTILI, 2002, p. 102-103).

Ainda de acordo com Gentili (2002), na América Latina a euforia neoliberal de reduzir o gasto público social alcançou maior concretude do que na maior parte dos países desenvolvidos. Nessa região tais políticas adquiriram formas mais acabadas, como consequência do processo de fragmentação da sociedade civil que as ditaduras militares impuseram e pela própria fragilidade que marcou as transições que as sucederam, especialmente nos anos 1980. O Brasil não foi exceção. Dentre os pontos mais marcantes para a América Latina destacam-se o deslocamento do protagonismo estatal no tocante ao gasto público social, transferindo-o para a comunidade, notadamente por meio da descentralização e da privatização dos programas sociais.

Durante toda a década de 1990 e o início da primeira década do séc. XXI o discurso hegemônico neoliberal apregoou a tese da necessidade do enxugamento do Estado, principalmente, no contexto brasileiro, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). O repasse de empresas públicas para grandes conglomerados capitalistas (pois não dá nem para afirmar que se tratou de venda, afinal os valores foram irrisórios), a realização de outros tipos de privatizações, por exemplo, através de terceirizações e “publicizações”¹⁴, da “reserva de mercado para o mercado”, onde os casos mais emblemáticos ocorrem, muito provavelmente, na área da saúde e da educação superior brasileira, acompanhados do devido sucateamento ou não realização da responsabilidade do Estado em executar esses serviços públicos essenciais, foram ações adotadas pelos governos neotecnoburocráticos que pregavam uma tal modernização do Estado brasileiro com vistas a um pretenso melhor gerenciamento dos recursos governamentais.

Tais políticas priorizaram uma brutal disciplina fiscal, adotadas no país sob a alegação de bons resultados no tocante ao controle da inflação. Todavia, estas ações “exitosas” não eram de mão única: geraram o aumento da exclusão, do desemprego ou do sub-emprego de grande parcela da população. Milton Santos

¹⁴ Trata-se da “[...] transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (PEREIRA, 1997, p. 18).

(2001) destaca que uma das grandes fábulas da globalização excludente consiste na afirmação equivocada de que a “morte do Estado” melhoraria a vida dos homens e a saúde das empresas, num neoliberalismo que seria o pilar da democracia. Todavia, no mundo real, são poucas as empresas que se beneficiam do Estado mínimo e a desigualdade entre as pessoas tem sido cada vez maior.

Um dos principais mecanismos que retira recursos das áreas sociais é o chamado superavit primário. Iniciado no governo FHC e continuado no governo Lula, o superavit primário consiste em “poupar” recursos governamentais para garantir o pagamento dos juros da dívida pública. A adoção da austeridade fiscal, alegam os tecnocratas neoliberais, justifica-se, dentre outros motivos, para manter as contas do país em ordem e para mostrá-lo como uma nação estabilizada que fornece segurança para os credores internacionais. Contudo, o outro gume, geralmente não citado nessas arguições, é a contenção de investimento nas áreas sociais, ajuste fiscal e arrocho. Nessa escolha, quem acaba sofrendo as maiores consequências é a população mais pobre, mais dependente das políticas sociais.

Salvo em alguns anos iniciais desta ortodoxia neoliberal, o crescimento acabou se tornando muito pequeno, principalmente porque a taxa de investimento dos grupos dominantes, sobretudo dos setores produtivos, não ocorreu como a expertise tecnocrática liberal acalentava em suas previsões e discursos:

[...] Em outras palavras, a famosa Curva de Lafer acabou se revelando um subterfúgio engenhoso: os impostos sobre os ricos foram reduzidos e estes puderam, assim, acumular e concentrar maiores lucros, sem que voltassem a investir na economia como era esperado deles. A taxa de investimento não aumentou significativamente, o que acabou repercutindo negativamente sobre o crescimento econômico. O que sim se obteve foi um dos objetivos estratégicos do programa neoliberal: construir sociedades mais desiguais a partir da crença de que, desse modo, os avultados recursos que ficavam nas mãos dos ricos pudessem dar origem a uma autêntica torrente de investimentos (BORÓN et al., 2007, p. 144-145).

Nas gestões de FHC houve a retirada – ou, no mínimo, a tentativa de retirada – de muitos dos direitos sociais que as classes populares haviam conquistado com muitas dificuldades, como muitos dos preceitos garantidos na CF/1988. A área educacional não ficou imune a isso. O reconhecimento do dever

do Estado com a educação sofreu baques acentuados. A tentativa de jogar para a sociedade esta responsabilidade estatal também foi outro ponto comum nas políticas adotadas nestas gestões.

Gentili (2002, p. 108) tece considerações importantes sobre um dos aspectos que marcaram a adoção dessas políticas na área educacional: a centralização na confecção e nos próprios rumos das políticas educacionais acrescida de uma descentralização/privatização no que diz respeito às responsabilidades públicas:

As políticas educacionais do neoliberalismo – mesmo quando conservam um alto grau de centralização autoritária baseada fundamentalmente no desenho dos currículos nacionais e no controle dos programas de formação de professores – baseiam-se no reconhecimento da importância que possuem os mecanismos de transferência da responsabilidade pela gestão dos programas sociais e a privatização do gasto que permite subsidiá-los. Irão, inclusive, atribuir ao mesmo pacto corporativo – a “coalizão keynesiana” – no qual fundava-se o Estado de bem-estar, as causas do descalabro, a ineficiência e a improdutividade que sofrem, segundo esta perspectiva, nossas sociedades.

Esse modelo defendido pelos setores neoliberais/neoconservadores mostrou-se uma tragédia para as políticas sociais, colocando muito mais pessoas no processo de exclusão e, de mais a mais, foi tido como o grande responsável pela crise econômica mundial deflagrada em 2007/2008¹⁵ que, para muitos especialistas, teve como uma das causas a perda da capacidade reguladora dos estados nacionais frente aos grandes conglomerados capitalistas e a conseqüente desregulamentação dos mercados.

O projeto neoliberal identifica os direitos sociais apenas como alívio da pobreza, em uma tentativa de negação da conquista histórica dos trabalhadores e dos movimentos sociais organizados. Alicerçados em uma noção restrita de democracia, circunscrita praticamente ao direito do voto em eleições gerais, os defensores da ideologia neoliberal procuram acabar com os direitos socialmente conquistados, bem como tentam criminalizar os movimentos sociais que

¹⁵ Em relação a esta crise, há uma divergência sobre o seu início: alguns cravam os meses de fevereiro/março de 2007 com a deflagração da crise das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos da América (EUA), enquanto para outros, a quebra do Banco Lehman Brothers (EUA), em setembro de 2008, foi o ponto desencadeador da crise.

continuam a buscar ou a manter tais direitos, como o direito à educação.

Dentre estas políticas de cunho antissocial adotadas, podemos citar: privatização; desregulação; diminuição dos investimentos nas áreas sociais e abertura/incentivo dos serviços essenciais para o setor privado; busca em reduzir as lutas dos trabalhadores, principalmente por meio do enfraquecimento dos sindicatos e/ou desqualificação de suas reivindicações ou conquistas; subsídios governamentais e/ou privilégios para o fortalecimento do crescimento de grandes conglomerados capitalistas, com a consequente elevação da concentração de renda e de terras; maior autonomia para o mercado, com pouquíssima ou, em muitos casos, nenhuma fiscalização, como o “céu de brigadeiro” propiciado aos setores especulativos; quebra, ou não criação, de canais efetivos de regulamentação e defesa dos direitos da maioria da população:

O neoliberalismo reinterpreta o processo histórico de cada país: os vilões do atraso econômico passam a ser os sindicatos, e junto com eles, as conquistas sociais e tudo o que tenha a ver com a igualdade, com a equidade e com a justiça social. Ao mesmo tempo, a direita, os conservadores, se reconvertem à modernidade na sua versão neoliberal, via privatizações e um modelo de *Estado Mínimo*. (SADER; GENTILI, 2007, p. 147).

Na realidade, trata-se de *Estado Mínimo* para o social e *Estado Máximo* para o capital. Esse conjunto de ações tem provocado o encolhimento das taxas de crescimento econômico e, para piorar, a conseguinte concentração de renda, o aumento da instabilidade econômica – acrescentamos a isso a ampliação da vulnerabilidade econômica dos estados-nações que seguiram de forma mais ortodoxa essa trilha, como o caso da Argentina presidida por Carlos Menem (1989-1999) – sendo a principal geradora da avassaladora crise mundial. Cabe salientar que as consequências nefastas de tal crise recaem principalmente (ou, quase que unicamente) sobre os trabalhadores e/ou setores historicamente excluídos da sociedade.

A tese de que esse ideário teria que ser imposto, pois traria maior competitividade para os países que o aplicassem de forma mais integral, não se confirmou. Santos (2001) afirma que o mesmo sistema que justifica a globalização impõe certa visão de crise, como se ela fosse a mesma para todos e, ademais,

como se a solução para ela devesse ser a mesma. Entretanto, o autor (2001) salienta que nesse sistema a única crise que se deseja realmente afastar é a financeira. As outras, como as econômicas, sociais, políticas ou até morais apenas caracterizariam o nosso tempo. No caso da crise deflagrada em 2007/2008 nem a financeira conseguiu ser arredada.

De acordo com Gentili (2002, p. 110, destaques do autor), a configuração social e o crescimento econômico são encarados da seguinte forma:

[...] O problema, na perspectiva dos technopols neoliberais, é “crescer”. Se tal crescimento gera ou não empregos, garante ou não uma distribuição mais eqüitativa da renda, democratiza o acesso à riqueza e ao poder ou se, ao contrário, contribui para consolidar os privilégios históricos das minorias, é uma questão que os indivíduos devem *resolver* na luta competitiva que se trava cotidianamente no mercado.

A globalização excludente instigada por essas receitas neoliberais causou toda uma série de resultados catastróficos para os setores mais alijados de direitos, que, a partir desse momento, foram atacados nos direitos sociais que já haviam conquistado ou estavam em fase de conquista. A tão divulgada e defendida desregulação governamental sobre o setor financeiro foi o olho do furacão da crise econômica-social que atingiu todo o planeta em 2008. As respostas governamentais a essa crise praticamente se resumiram a afastar a crise financeira que se alastrou no período, com vultosos recursos públicos sendo alocados para o socorro de grandes empresas capitalistas.

Santos (2001, p. 66, grifos nossos) destaca com exatidão essa nova configuração do Estado no neoliberalismo:

O discurso que ouvimos todos os dias, para nos fazer crer que deve haver menos Estado, vale-se dessa mencionada porosidade [das fronteiras nacionais para a invasão do capital], mas sua base essencial é o fato de que os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus interesses [...] o Estado acaba por ter menos recursos para tudo o que é social, sobretudo no caso das privatizações caricatas, como no modelo brasileiro, que financia as empresas estrangeiras candidatas à compra do capital social nacional. Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto aos interesses das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.

No Brasil, na área da educação, uma das principais características da reforma educacional foi a adoção de políticas focalistas, ou seja, com foco em determinado setor social. Como trataremos mais adiante, esta será a lógica que perpassará a construção e o desenvolvimento do Fundef, que atenderá apenas o ensino fundamental “regular”, excluindo todas as demais etapas ou modalidades de ensino no Brasil. O financiamento do ensino público por parte do Estado, neste contexto, sofrerá severas restrições.

A ideia-chave dessa política era a de que a educação só se justificaria em termos econômicos, porém a decisão do seu investimento seria uma opção individual que se dirime no mercado. Gentili (2002, p. 114, destaques do autor) enfatiza o ideal de combate aos direitos sociais presente nessas políticas de cunho antissocial:

[...] Esse é um dos *núcleos de sentido* que o neoliberalismo pretende desintegrar: a própria idéia dos direitos sociais e a necessidade de uma rede de instituições públicas destinadas a materializá-los [...] destruir a lógica dos direitos que garantem a conquista da cidadania e a imposição de uma lógica mercantil segundo a qual os indivíduos realizam-se a si mesmos, enquanto proprietários, como consumidores racionais [...] Em síntese, o que Guiomar Namó de Mello (1993) chama, não sem certa dose de cinismo: *a nova cidadania*.

Segundo Santos (2001), a política neoliberal de focalização traz consigo o ideal excludente que consiste na escolha de uns em detrimento de outros. Nesse contexto, morre a política, nasce o assistencialismo. Morre a visão ampla, de conjunto, de direito assegurado para todos – como no caso do direito educacional constitucional ao público jovem e adulto –, em seu lugar estaria presente a visão de proteção apenas a certos pobres (e a certos ricos) escolhidos de acordo com os interesses do mercado.

No campo educacional, com sua lógica focalista e assistencialista, o neoliberalismo apresenta duas alegações, que se relacionam: 1) o problema não é a quantidade, mas a qualidade do serviço; 2) naqueles casos onde existe efetivamente um problema de “quantidade”, a solução deve ser procurada em certas estratégias de flexibilização da oferta e de liberalização dos mecanismos que permitem uma livre concorrência interna nos *mercados educacionais*

(GENTILI, 2002). Em outras palavras, para esta área é preconizada a referência nos mecanismos e nas engrenagens que regem o mercado, tidos como ideais:

Para o enfoque neo-economicista a expansão da matrícula como simples critério *político* aprofunda e amplia a ineficiência e improdutividade das instituições públicas de educação. O que deve difundir-se para o interior do sistema escolar são as relações mercantis de concorrência. Em suma, é o próprio sistema educativo que precisa começar a funcionar como um *mercado* (GENTILI, 2002, p. 113).

A perspectiva educacional neoeconomicista descarta uma das principais promessas embutidas nas políticas do bem-estar de regulação fordista: a possibilidade de existência de uma esfera de direitos sociais e econômicos, que completariam os civis e políticos. No quadro latino-americano, essa questão é ainda mais contundente, em especial, devido às fragilidades históricas e/ou dificuldades encontradas pelos setores da sociedade civil para a conquista dos direitos sociais (GENTILI, 2002).

José G. Sacristán (2007, p. 19) destaca que o mercado em escala mundial não gerou a integração dos países e das pessoas e que não teria realmente como fazê-lo, em virtude dos baixos níveis de competitividade de que muitos partem, uma vez que “[...] as desigualdades na saída não podem produzir mais do que desigualdade acentuada no caminho e na meta. A globalização não pode ficar limitada a uma ligação entre ‘os de cima’, deixando de fora ‘os de baixo’”.

O autor (2007) enfatiza alguns efeitos preocupantes da globalização na área educacional: a) orientação ideológica e política tendo o mercado como eixo de referência, acarretando o esvaziamento do Estado com o deslocamento da política educacional para o âmbito das decisões particulares, desvalorizando o sistema educacional como fator de integração e inclusão social em prol da iniciativa privada; b) novas relações entre condições sociais, educação e trabalho em um contexto no qual o mercado se precariza e se desestabiliza; c) incidência negativa da dinâmica da globalização sobre as pessoas, incluindo conteúdos do currículo e formas de aprender. Entretanto,

Se consideramos que a educação deve seguir propondo modelos de ser humano e de sociedade, sem se limitar a adaptar-se às demandas do momento (o que não significa desconsiderá-las), não

podemos ficar à espera das demandas externas e do mercado, mas devemos defender determinada atitude comprometida com um projeto democraticamente elaborado, que sirva a um modelo flexível de indivíduo e de sociedade. Se consideramos que a tendência que vimos discutindo, como outras, deve ser governada pela sociedade que não vê em tudo isso uma fatalidade ou condição inexorável – ao menos tal como funciona –, mas entende que se pode tomar as rédeas do processo, então deveremos pensar o que podemos fazer em educação, que cidadão devemos formar, em que condições, que cultura é preciso facilitar, para que tipo de sociedade, de mercado de trabalho, etc. Ou seja, devemos partir da intuição do que deveria ser uma sociedade convenientemente globalizada, o que não é nada fácil, considerando que justamente as instituições educativas estão entre as vítimas da dinâmica da globalização [...] (SACRISTÁN, 2007, p. 38).

Segundo Sacristán (2007), as trocas de bens e produtos suscitam vínculos de interdependência, mas também de dependência e não provoca *per se* laços de solidariedade, de partilha de projetos, de respeito pelo outro. A perspectiva neoliberal de mercados mundiais, ao não distribuir riquezas, não gera inclusão e, dentre outras questões, aumenta as desigualdades e a exclusão de países inteiros. Nesse cenário, a educação se constitui em um traço da realidade econômica, da sociedade e da cultura, e acaba atingida pelas mudanças acarretadas pela globalização, provocando necessidades e resultados diversos e contraditórios nos sistemas educacionais. Esses processos devem ser denunciados, “[...] porque seus objetivos e suas práticas não são funcionais para a nova situação (mais do que já eram). Servem tanto para a ideologia e dinâmica globalizante quanto para a resistência a ela” (SACRISTÁN, 2007, p. 30).

Em suma, o neoliberalismo reformula muitos princípios que orientaram diagnósticos, políticas e, principalmente, as promessas dos defensores da teoria do capital humano. A adoção de políticas de cunho antissocial, por exemplo, na área educacional, contribuiu drasticamente para o aumento das desigualdades e exclusão da maioria e de privilégios para uma pequena parcela da população. A imposição da lógica do mercado foi um ataque frontal aos direitos conquistados em países como o Brasil. Mais ainda, a tentativa de criminalizar os movimentos sociais que continuaram, com todas as dificuldades, a lutar pela garantia ou manutenção de tais direitos foi/é um ato anti-democrático e de desrespeito aos

direitos fundamentais da maior parte das pessoas que viviam/vivem em nações subdesenvolvidas, como é o caso brasileiro.

Vale ressaltar, todavia, que, apesar da tentativa de se aniquilar com esses direitos, em muitos casos os technopols não conseguiram alcançar tal intento. Exemplo disso foi o ataque ao direito constitucional à educação das pessoas jovens e adultas que, mesmo com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996 (Fundef), acabou se mantendo no arcabouço legal brasileiro. Mas, sobre essa questão nos deteremos mais adiante. Para finalizar esse item vale citar as oportunas palavras de Gentili (2002, p. 115): “O triunfo do neoliberalismo não será eterno; nunca o foi nenhum projeto hegemônico. Porém, as contradições do sistema não resolverão por si sós e de forma redentora a crise do capitalismo”. Daí a importância de os setores populares continuarem lutando para a manutenção e a expansão de seus direitos.

O governo FHC realizou uma série de reformas que acabaram ocasionando novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica no Brasil, configurando regulações balizadas na descentralização administrativa e financeira, de acordo com tendências observadas em âmbitos internacionais, em geral, delineadas pelo Banco Mundial. A noção universal na administração das políticas educacionais confirmada na CF/1988 foi paulatinamente sendo substituída pela assunção de priorização aos mais necessitados, a públicos-alvo específicos (Oliveira, 2009).

A adoção da matriz de competências, a instituição do mecanismo de financiamento focado tão-somente no ensino fundamental (Fundef), responsável, em grande medida, ao lado de seu par (Emenda Constitucional nº 14/1996), pelo processo de municipalização ocorrido a partir desse momento, o desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos, que ficou conhecido como “provão”, o aperfeiçoamento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (ENEM) são algumas outras características dessa ampla reforma educacional realizada durante os governos de FHC.

A lógica consubstanciada era de uma pretensa racionalidade técnica, que orientaria as políticas sociais. Dalila A. Oliveira (2009) assevera que a crítica a toda essa reforma educacional e nas políticas sociais foi importante vetor na eleição de Lula em 2002. Não obstante, apesar das muitas rupturas, várias características não foram modificadas com a chegada ao poder deste presidente de origem e militância populares:

[...] Era esta a lógica que se esperava romper com a assunção de Lula à presidência da República, todavia seu primeiro mandato apresentou mais permanências que rupturas nesse sentido. Até mesmo a retórica observada nessas políticas foi sendo assumida pelo novo governo que passou a professar a inclusão social no lugar do direito universal à educação (OLIVEIRA, 2009, p. 203).

1.4 – A correlação de forças nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010): coalizão e contradição

Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) foi eleito em uma coligação de forças políticas que representavam setores organizados da classe trabalhadora aliados a uma fração do capital nacional. Após a posse, formou um governo de coalizão, destinando cargos importantes (ministérios, Banco Central, entre outros) para personalidades políticas ligadas a setores com um histórico de defesa de segmentos sociais privilegiados, conservadores ou mesmo oligárquicos. O propalado mercado, por exemplo, apesar das ameaças ou previsões catastróficas que faziam no pré-eleição de 2002 (vale destacar, nem tão contundentes quanto em outros períodos ou eleições, como em 1989), teve motivos de sobra para comemorar quando da montagem do governo:

[...] De maneira muito sintética, podemos dizer que Lula foi eleito por uma coligação de forças políticas organizadas que “representam” – com todas as distorções que a representação política tem nas sociedades burguesas, sobretudo nas burguesas patrimonialistas, como a brasileira – setores da classe trabalhadora organizada (ou, melhor dizendo, da sua burocracia sindical) aliados a uma fração do capital nacional, “representada” pelo vice-presidente, José Alencar. As forças não tão visíveis são as que, embora possam ter tido maior predileção num momento por Serra, perceberam e percebem a importância de não apostar

todas as fichas num só cavalo – perdão, candidato – e sabem que mesmo candidatos com origem e trajetória popular têm flexibilidade e “sensatez” suficientes para ouvir o mercado (DAVIES, 2004, p. 149, destaques do autor).

Sob a alegação de que era necessário acalmar o grande capital e o setor financeiro, o início do primeiro mandato do presidente Lula destacou-se pelo conservadorismo no plano econômico. A indicação de Henrique Meirelles¹⁶ para a presidência do Banco Central serviu para agradar esses grupos. A manutenção de boa parte das políticas econômicas do governo anterior é outra amostra disso. Todavia, houve uma contraposição ao governo FHC no tocante à transferência de renda aos setores mais pobres da população. O desenvolvimento do Programa Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo no decorrer de seus dois mandatos são alguns exemplos. De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o salário mínimo acumulou um ganho real de 52,83% durante o governo Lula, considerando-se a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo IBGE. Tal quadro favoreceu, em especial, os setores mais pobres da população brasileira. Estima-se, por exemplo, que, em 2010, 46,1 milhões de pessoas tiveram rendimento referenciado no salário mínimo (Dieese), o que mostra o tamanho do impacto de tais incrementos. Para efeitos comparativos, durante os dois mandatos de FHC o aumento real do salário mínimo foi de 19,33%, levando-se em conta o mesmo indicador inflacionário (INPC/IBGE). Abaixo, os valores do mínimo no último ano do governo FHC e no decorrer da administração Lula:

¹⁶ Henrique de Campos Meireles é um executivo com histórico ligado ao setor financeiro nacional e internacional. Em 2002, elegeu-se deputado federal por Goiás, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mas não assumiu o cargo por ter aceito o convite para ser presidente do Banco Central, após desfilial-se do partido. Atualmente é filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Tabela 1 – Valor do salário mínimo – 2002-2009 (em R\$)

Ano	Valor do salário mínimo – Em R\$
2002	200,00
2003	240,00
2004	260,00
2005	300,00
2006	350,00
2007	380,00
2008	415,00
2009	465,00
2010	510,00

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O governo Lula também obteve resultados satisfatórios em relação à geração de empregos. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), foram criadas 15.048.311 novas vagas com carteira assinada nos oito anos do governo Lula¹⁷. A construção de catorze novas universidades e de mais de 200 escolas técnicas federais são outros pontos de destaque. Para efeito de comparação, o governo anterior não investiu na abertura dessas unidades educacionais. O percentual do investimento direto em educação (realizado nas instituições públicas de ensino) em relação ao PIB também sofreu um incremento, aumentando de 4,1% (2002) para 4,7% (2008), sendo que, no caso da União, o percentual subiu de 0,7% (2002) para 0,85% (2008). Vale ressaltar que, apesar desse breve aumento no investimento, os números estão muito distantes dos 10% reivindicados pelos setores organizados da sociedade desde fins dos anos 1990.

O governo Lula avançou no atendimento de algumas políticas sociais, apesar de ter ficado distante de uma universalização, com qualidade, dos serviços públicos que atendem a população brasileira. A seguir, quadro elaborado pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do IPEA (2010a, p. 151; Fonte: SIAFI/STN), que retrata a evolução do montante do gasto social federal e a sua relação com o PIB:

¹⁷ Para efeitos de comparação, o governo FHC criou aproximadamente 5 milhões de empregos.

Tabela 2 – Gasto social federal – 1995 a 2006 e 2007 a 2009

Anos	GSF (R\$ milhões correntes)	PIB	GSF/PIB (%)	GSF (R\$ milhões de 2009, corrigidos pelo IPCA médio)
1995	79.324	705.641	11,24	206.109
1996	92.705	843.966	10,98	208.089
1997	108.073	939.147	11,51	226.871
1998	119.975	979.276	12,25	244.056
1999	129.506	1.065.000	12,16	251.237
2000	148.088	1.179.482	12,56	268.382
2001	169.214	1.302.136	13,00	287.035
2002	190.892	1.477.822	12,92	298.578
2003	220.161	1.699.948	12,95	300.187
2004	256.292	1.941.498	13,20	327.821
2005	296.752	2.147.239	13,82	355.171
2006	340.011	2.369.484	14,35	390.604
2007	390.630	2.661.344	14,68	432.990
2008	432.863	3.004.881	14,41	454.021
2009	503.854	3.143.015	16,03	503.854

Fonte: Siafi/STN

Elaboração Disoc/IPEA

Obs.: 1. Os dados do GSF para 1995 a 2006 foram apurados pela metodologia de área de atuação.

2. Os dados do GSF para 2007 a 2009 foram estimados.

Os números da tabela anterior mostram que o Gasto Social Federal (GSF) teve um crescimento quando comparado ao PIB na gestão Lula. Em 2003, primeiro de sua gestão, o GSF estava por volta de 13% do PIB, cresceu ano a ano, com a única exceção sendo 2008, rompendo a barreira dos 16% do PIB em 2009. Vale salientar que este último ano da série foi marcado pela crise econômica mundial. O orçamento executado do MEC, em 2009, segundo o mesmo documento do IPEA (2010a), alcançou um total de R\$ 41,8 bilhões, ficando com 9,4% dos recursos executados dos órgãos públicos federais da área social.

A política de transferência de renda às famílias para o combate à pobreza e à miséria, ocorrida através do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e da Previdência Rural, teve um importante incremento, passando de uma razão de 6,9% do PIB em 2002 para 9,3% do PIB em 2009, crescimento de aproximadamente 35%. O Programa Bolsa Família, particularmente, passou de

uma cobertura de 1,15 milhão de famílias em outubro de 2003 para 12,37 milhões em dezembro de 2009. Como exemplo do impacto desse aumento, pode-se citar que as transferências deste programa aos estados da região Nordeste correspondia a 0,16% do PIB regional em 2003, proporção elevada para 1,38% em 2009 (IPEA, 2010a).

A taxa de desemprego sofreu uma queda expressiva durante a gestão do presidente Lula. Segundo o IBGE, em dezembro de 2002, último mês do governo anterior, a taxa de desemprego no Brasil era de 10,5% da População Economicamente Ativa (PEA). Esta taxa seguiu uma trajetória de queda durante a maior parte da gestão Lula, chegando a 5,3% da PEA (ou seja, contração para aproximadamente metade do índice) no final de seu mandato (dezembro de 2010).

A seguir, podemos observar alguns números relativos a algumas das principais características econômicas nos governos FHC e Lula. Os fatos estilizados da economia brasileira elaborados pelo Banco de dados do IPEA (Ipeadata – 2010a) fornecem a base para uma análise da conjuntura nesse período:

Tabela 3 – Fatos estilizados da economia brasileira¹⁸

Variáveis	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2009
Crescimento (%)	2,5	2,1	3,5	3,6
Volatilidade do crescimento	6,5	1,1	0,0	1,7
Inflação – IPCA ¹⁹ (%)	9,4	8,8	6,5	5,0
Selic real (IPCA)	20,9	13,4	10,2	7,1
Saldo do balanço de pagamentos	1.427	-1.619	11.407	45.701
Taxa de investimento (% do PIB)	18,7	15,9	16,1	17,6
Consumo doméstico	2,9	1,9	3,0	5,2
Produtividade	18.556	17.590	17.819	18.995
Defasagem tecnológica	3,8	4,4	4,6	4,5

Fonte: Ipeadata; Penn World Tables.

Elaboração: IPEA (2010). Adaptado pelo autor.

Notas: 1) No item “Volatilidade do crescimento” é utilizado o coeficiente de variação das taxas de crescimento

¹⁸ Ressalte-se que o ano de 2010 não pode ser considerado, porque não foi possível, até o término da pesquisa, ter acesso a todos os indicadores citados.

¹⁹ IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

trimestrais reais. Em relação ao “Saldo do Balanço de Pagamentos”, são empregados os valores médios do período em US\$ milhões.

- 2) Na variável “Taxa de investimento” a referência são os anos anteriores. O “Consumo doméstico” relaciona-se à taxa de crescimento do consumo do governo + consumo das famílias.
- 3) O aspecto “Produtividade” corresponde à média anual em US\$ do PIB *per capita* real, a preços de 2005, pelo método de Laspeyers. Como não há valores para os anos de 2008 e 2009, a linha 2007-2009 corresponde apenas a 2007. A “Defasagem tecnológica” equivale à razão entre a produtividade da economia estadunidense e a produtividade da economia brasileira.

No tocante ao crescimento da economia, enquanto no interregno 1995-2002 (governo FHC) a taxa anual média foi cerca de pouco mais de 2,0%; de 2003 a 2009 (governo Lula) essa mesma taxa foi de aproximadamente 3,5%. Em 2010, último ano do segundo governo Lula, a economia teve um forte incremento: 7,5%. Ou seja, caso esse índice fosse computado, a diferença entre as administrações FHC e Lula seria maior. O crescimento econômico ocorrido na administração petista também foi menos volátil.

A inflação foi reduzida de uma média de 9,4% (1995-1998) para 5,0% (2007-2009), ou seja, houve um arrefecimento para quase a metade do índice. A Selic²⁰ real também sofreu forte redução: de 20,9%, no primeiro interregno, para 7,1% no último (diminuição para quase um terço). O saldo do balanço de pagamentos foi bem mais positivo nos mandatos do presidente Lula. A taxa de investimento, que sofrera uma queda do primeiro para o segundo recorte temporal, voltou a crescer nos dois últimos, embora não tenha chegado aos 18,7% do PIB dos anos 1995-1998.

O consumo doméstico obteve um forte acréscimo, saindo de um total de 2,9% no primeiro quartel, reduzindo ainda mais no seguinte (1,9%), mas cresce sobremaneira nos dois últimos (3,0% e 5,2%, respectivamente). Esse incremento foi um dos principais responsáveis pela rápida recuperação no crescimento econômico durante o momento em que o país sofreu as conseqüências da última crise econômica mundial. A produtividade, que durante muitos anos sofreu quedas em seus índices, obteve um crescimento na gestão Lula. Por fim, a defasagem

²⁰ A taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) é um instrumento primário de política monetária do Comitê de Política Monetária (COPOM). Consiste em uma taxa de juros média que incide sobre os financiamentos. Atualmente, é o principal mecanismo de controle da inflação, funcionando como certo referencial da taxa de juros básica adotada no país. Todavia, apesar de ser um dispositivo que orienta os sobressaltos inflacionários e a evolução dos juros do mercado, pouco repercute sobre a fixação desenvolvida pelas instituições financeiras que, de maneira geral, definem as taxas de juros oferecidas nos créditos aos seus clientes em patamares muito mais elevados do que a estabelecida pelo COPOM via Selic.

tecnológica ou o *gap*, mensurada pela razão entre a produtividade da economia dos EUA, país que, segundo a pesquisa, representaria no aspecto simbólico a fronteira tecnológica, e a produtividade brasileira, que apresentou defasagem para a nossa nação até 2006, sofre uma mudança de rumo no último período, apesar dos números serem mais baixos do que no primeiro recorte temporal.

Outro aspecto a salientar foi a ampliação da política de crédito público, por intermédio de bancos públicos como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com destaque para o aumento nos empréstimos ocorrido durante a crise econômica internacional de 2008-2009. Enquanto no início dos anos 2000 tais instituições ofertavam pouco mais de 25% do crédito total da economia, em fevereiro de 2010 o montante chegava a cerca de 41%, o que garantiu a manutenção e/ou expansão do nível de atividade econômica no país (IPEA, 2010a).

O quadro favorável quanto à elevação do salário mínimo, que, em geral, acaba repercutindo na massa salarial do país, ao aumento do número de famílias atendidas no Programa Bolsa Família e à maior oferta de crédito consignado, dentre outros fatores, acabou proporcionando o acesso de parcelas significativas da população a bens de consumo duráveis e não-duráveis, o que, por sua vez, colaborou na expansão da atividade produtiva e na própria geração de empregos.

É óbvio que ocorram críticas a alguns desses fatores, em especial vindas de setores mais progressistas ou desenvolvimentistas brasileiros. A taxa Selic real, apesar da queda inferida, ainda é muito alta. O crescimento econômico, caso não ocorresse a busca incessante às metas do superavit primário, poderia estar em patamares bem mais altos. O nível de investimento do Estado brasileiro é baixo frente às enormes exigências das áreas sociais e mesmo da infraestrutura do país. A defasagem tecnológica, outrossim, continua fato marcante, o que repercute na contumaz importação de equipamentos e demais itens tecnológicos, que, por sua vez, prejudicam a obtenção de superavits na balança comercial brasileira. O parco investimento público e privado em ciência e tecnologia colabora sobremodo para que esse quadro torne-se mais depreciado.

Outra variável importante para a compreensão do desenvolvimento da economia brasileira é relativa à fixação e cumprimento das metas de superavit primário²¹. A Tabela 4, a seguir, fornece informações sobre este item:

Tabela 4 – Comparação das metas e valores realizados dos superavits primários (SP) – Em % do PIB – 2002-2009

Ano	Meta de SP Antiga	Meta de SP Nova	SP realizada Antiga	SP realizada Nova
2002	3,75	3,42	3,89	3,55
2003	4,25	3,89	4,25	3,89
2004	4,25	3,87	4,59	4,18
2005	4,25	3,83	4,83	4,35
2006	4,25	3,80	4,32	3,80
2007	4,25	3,80	4,27	3,82
2008	-	3,80	-	4,40
2009	-	2,50	-	2,05

Fonte: Dados primários do Banco Central do Brasil (BCB), STN e Contas Nacionais do IBGE.

Elaboração: IPEA (2010). Adaptado pelo autor.

Obs: A série nova corresponde aos valores após a mudança do novo sistema de contas nacionais do IBGE, em 2008, e a série antiga aos valores anteriores.

Observa-se que, exceto em 2009, o superavit primário realizado sempre foi superior ou igual à meta estipulada, quer no formato antigo, quer no novo. A maior diferença ocorreu em 2005, onde a meta era de 4,25% e o valor alcançado foi de 4,83% (modelo antigo), ou seja, um acréscimo de mais de 15%. Vale destacar que

²¹ Em síntese, o superávit primário é o quanto de receita os três entes administrativos (União, estados e municípios) e suas empresas conseguem “poupar” (melhor dizendo, “deixar de investir”), excetuando os recursos para o pagamento dos juros da dívida pública. Ou seja, é um “saldo positivo” entre o que as administrações arrecadam e investem/gastam. Tais recursos são utilizados para a amortização/quitação dos juros ou da própria dívida pública. De acordo com o discurso governamental do período estudado, em convergência com as pregações do chamado mercado, tal ação é importante, pois sinaliza que o governo tem condições de saldar suas dívidas, em especial com os grandes credores, o que acaba facilitando, inclusive, a oferta de novos títulos públicos para ressarcimentos futuros, mecanismo comumente utilizado pelas administrações, principalmente em períodos de apertos nas contas. Contudo, todo esse engenho é conseguido em troca de necessários investimentos em obras e em serviços públicos essenciais à população, como a educação. Em 2008, tal superavit ultrapassou a casa dos R\$ 100 bilhões (mais precisamente, R\$ 106,4 bilhões). Em 2009, apesar da queda devido à crise econômica internacional e da necessidade de manter certos investimentos para que o país não caísse em recessão, o superavit primário foi de R\$ 64,5 bilhões. Se somarmos as cifras destes dois anos citados observamos que o país deixou de investir (nas áreas sociais, por exemplo) cerca de R\$ 170 bilhões!, que acabaram praticamente destinados ao pagamento dos juros e/ou da própria dívida pública. Considerando-se apenas o governo central, em 2009, o montante foi de R\$ 39,4 bilhões (fonte: Banco Central).

tal “economia” é voltada para o pagamento dos juros ou da própria dívida pública ao invés, por exemplo, do investimento em áreas sociais, como a educação.

Convive-se, de um lado, com aspectos macroeconômicos típicos do neoliberalismo, como a manutenção dos juros altos, que incidem diretamente no crescimento da dívida pública; esta, por sua vez, teve um forte incremento no governo Lula, mas foi paga em dia à custa de um superavit primário abrupto, que repercutiu em áreas sociais importantes. A busca incessante do cumprimento das metas de inflação é outro ponto da política econômica ortodoxa, que atravança um maior investimento estatal nas áreas sociais. A política de aquisição de reservas²², realizada para brechar o movimento de apreciação cambial²³, é outra ação que acomete os investimentos públicos. A estrutura tributária regressiva²⁴, que prejudica especialmente os setores mais pobres da população, continuou praticamente intacta no governo Lula.

Por outro lado, essa administração logrou resultados importantes no que se refere à geração de empregos e ao processo de sua formalização. Contudo, houve um aumento do investimento público nas áreas sociais, mesmo que ainda distante de atender quantitativa e qualitativamente todos os cidadãos em áreas-chave como saúde e educação. A política fiscal, na qual o superavit primário é o loco principal a se buscar, sofreu alterações apenas pontuais. Mas só o fato de buscar algumas brechas nesse mecanismo colaborou para uma maior retomada dos investimentos públicos. A importância disso é corroborada na citação a seguir:

A retomada do Estado como indutor do crescimento, contudo, passa pela redefinição das regras que garantam a

²² As reservas internacionais brasileiras fecharam 2010 em um montante de US\$ 288,575 bilhões. Tais reservas, durante o governo Lula, cresceram impressionantes 663%, com o aumento de US\$ 250,752 bilhões acumulados, uma vez que tal administração iniciou-se recebendo uma reserva de US\$ 37,65 bilhões da gestão anterior (fonte: Banco Central).

²³ Em síntese, a apreciação cambial é a elevação do valor da moeda de um país em decorrência da oferta e procura. O último ano do governo Lula foi marcado por uma apreciação do real frente ao dólar. Dentre algumas conseqüências de tal movimento, citamos: 1) maior entrada de capitais externos no país, principalmente de investimentos diretos e de aplicações em bolsa (capitais especulativos), em decorrência também das altas taxas de juros vigentes no território brasileiro; 2) dificuldade de produtores internos de exportar devido a essa sobrevalorização da moeda brasileira; e 3) aumento da importação de produtos estrangeiros em virtude da queda do dólar.

²⁴ De forma concisa, estrutura tributária regressiva é quando os tributos acometem com maior força a população mais pobre de um país. No Brasil, devido ao fato de a tributação incidir no consumo de produtos e serviços, os estratos mais pobres acabam contribuindo com percentuais mais altos do que as camadas mais abastadas da população, o que resulta em aumento da injustiça social.

“sustentabilidade fiscal” do gasto público e da ampliação do entendimento de que gastos em investimento não são onerosos, na medida em que permitem, de modo dinâmico, ao longo do tempo, a expansão do crescimento e a ampliação da arrecadação (IPEA, 2010a, p. 30).

O país passou por um crescimento econômico consistente, exceto no ano de 2009, devido às fortes repercussões da maior crise econômica internacional das últimas décadas. A ampliação do crédito público por meio de bancos públicos, como mencionamos, foi outra ação exitosa dessa gestão. Houve um aumento no montante público destinado às políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Todavia, salientamos que tal ação tem sido elogiada por melhorar ou, no mínimo, amenizar a situação de carência dos grupos sociais economicamente mais vulneráveis. Mas, outros especialistas a criticam alegando que consistem em políticas focalizadas, que procuram despolitizar o debate sobre a questão social e legitimam a estratégia política liberal (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007). Oliveira (2009, p. 203) tece considerações importantes acerca desse debate:

[...] As principais críticas que [o Programa Bolsa-Família] recebe dizem respeito ao repasse de dinheiro direto à população mais carente, como uma política social passiva, incapaz de estimular e desenvolver a autonomia dos assistidos para que alcancem algum nível de independência e saiam dessa condição. Contudo, estudos e pesquisas [...] vêm demonstrando que tais programas e políticas alteraram as condições de existência de seus beneficiados, melhorando sua renda e possibilitando o acesso a determinadas coberturas e serviços que, ainda que elementares, passam a significar um padrão de vida menos indigno. Resta saber até que ponto pode-se afirmar que a melhoria observada na situação dos mais pobres tem significado a redução das desigualdades sociais que historicamente marcaram este país como uma das sociedades mais injustas do mundo. Essa parece ser a grande questão posta nas análises sobre essas políticas.

Em que pesem os critérios utilizados, de acordo com análise do IPEA, a extrema pobreza foi reduzida pela metade entre 2002 e 2009 (respectivamente, 17% e 8,5%). No último ano da gestão FHC, 30,4 milhões de brasileiros estavam nesta situação. Entretanto, em 2009, penúltimo ano da administração Lula, o número era de 17 milhões de pessoas (fonte: IBGE). Apesar de o próprio IPEA trabalhar com critérios distintos, o grupo citado corresponde às pessoas com renda mensal inferior a R\$ 70,00 (valores de 2009). Estudo da Fundação Getúlio

Vargas (FGV, 2011) também indica que o índice de pobreza no Brasil caiu 50,64% de dezembro de 2002 a dezembro de 2010. Neste caso, o critério adotado para definir pobreza era uma renda *per capita* abaixo de R\$ 151,00. Segundo esta pesquisa, o país atingiu o menor nível de desigualdade de renda desde 1960 – quando esse tipo de estudo começou a ser feito –, apesar de continuar com índices inferiores ao padrão das nações desenvolvidas. Confrontando os governos, vale citar que durante a administração FHC a redução foi de 31,9%²⁵.

A seguinte passagem da publicação do IPEA (2010a, p. 29), traz contribuições importantes acerca das contradições e/ou das políticas distintas que perpassam o Estado brasileiro na administração Lula:

A principal característica que diferencia a política econômica dos governos FHC e Lula é a retomada de certo nível de protagonismo estatal em matéria de gasto, em que pese a manutenção de uma política monetária e cambial com perfil conservador. Na verdade, em diversos momentos, o Estado emite sinais contraditórios, pondo em relevo a dicotomia entre a gestão ortodoxa do Banco Central do Brasil (BCB) e uma visão mais heterodoxa, defendida pela direção do Ministério da Fazenda e do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse movimento contraditório, o governo Lula também realizou reforma previdenciária que foi/é defendida pelas frações hegemônicas das classes dominantes, tanto nacionais quanto “internacionais”. O capital financeiro continuou reinando (e lucrando) com as altas taxas de juros praticadas no Brasil, o *spread* bancário²⁶ continuou sendo um dos mais altos do planeta (DAVIES, 2004).

Em outras palavras, o governo Lula, em um movimento contraditório, realizou políticas que atenderam setores excluídos da população. Entretanto, também adotou políticas que repercutiram negativamente na vida do setor populacional mais excluído, como a manutenção de uma política econômica

²⁵ A respeito das diferenças sobre a linha oficial da miséria no Brasil, ver artigo de Marcelo Neri: “Miséria e Meta” (Jornal *Folha de S. Paulo*, 08/05/2011). Cabe mencionar que, no início de maio de 2011, o governo Dilma Rousseff fixou em R\$ 70,00 o valor para definir a linha da pobreza.

²⁶ *Spread* bancário é a diferença entre os juros cobrados pelos bancos nos empréstimos a pessoas físicas e jurídicas e as taxas pagas aos clientes que investem nas opções de aplicações que as instituições bancárias oferecem. Portanto, quanto maior o *spread* bancário, maior é o lucro dos bancos nas operações de crédito. Em 2007, o *spread* bancário praticado no país, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), era o mais elevado do planeta, com média de 25,3 pontos percentuais.

parecida em muitos pontos com a desenvolvida por seu antecessor.

Para uma melhor análise da correlação de forças no governo Lula, optamos por trabalhar com Nicos Poulantzas, estudioso marxista que acrescentou particularidades importantes ao conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci. Poulantzas (1977) aponta que o conceito de hegemonia manifesta a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes no que tange às outras frações ou classes dominantes. Para exemplificar melhor tal assertiva, o autor utiliza o conceito de “bloco no poder” que, dentro do Estado capitalista – portanto, fragmentado em classes sociais –, contém em sua gênese várias classes ou frações politicamente dominantes. Todavia, seria factível que, dentre as diversas classes ou frações de classe que compõem o bloco que detém o poder, poderia existir uma que seria hegemônica (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

Uma das principais contribuições de Poulantzas talvez seja o diagnóstico da correlação de forças entre classes e frações de classe no bloco de poder no Estado capitalista. Neste, as classes ou frações de classe dominantes funcionam no sentido de forjar sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração hegemônica. Essa classe ou fração de classe hegemônica amalgama os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política (POULANTZAS, 1977).

No contexto brasileiro, poderíamos citar algumas dessas frações que compõem o rol da classe dominante: latifundiários, industriais, empresariado ligado ao grande comércio, donos dos grandes conglomerados midiáticos, banqueiros e especuladores financeiros. Armando Boito Júnior (2006, p. 22) considera existir preponderância dos dois últimos grupos citados:

[...] o bloco no poder neoliberal organiza a hegemonia do conjunto da grande burguesia brasileira e do capital imperialista, mas prioriza, dentro desse campo, os interesses da fração bancária da grande burguesia brasileira e do capital financeiro internacional.

Apesar da quase unanimidade ter como objetivo único a manutenção do *status quo* do capitalismo vigente no país, são muitas as ocasiões em que essas frações acabam entrando em choque por terem interesses divergentes. Essa disputa perpassa o aparelho do Estado.

Ou seja, para Poulantzas, o conceito de hegemonia no Estado capitalista se estabelece por meio da prevalência dos interesses políticos das classes dominantes, que passam a falsa ideia de que o Estado representa os interesses gerais do povo-nação, procurando isolar o setor econômico desse jogo. Todavia, a(s) fração(ões) que conseguisse(m) se sobrepôr em relação às outras exerceria(m), desse modo, o domínio do político, das ações governamentais, do bloco do poder e, por conseguinte, a hegemonia:

Poulantzas também demonstra como a hegemonia é aplicada ao bloco no poder. Então, o conceito de hegemonia poderia ser aplicado a uma fração ou classe no interior do bloco no poder. Essa fração ou classe constitui, com efeito, o elemento dominante da unidade contraditória das classes ou frações politicamente “dominantes” que constituem a parte do bloco no poder. Ela é hegemônica no sentido de ser dominante sob o bloco no poder e este é contraditório no sentido de comportar uma série de classes ou frações politicamente dominantes, que possuem interesses antagônicos, são rivais e estão em uma luta de classes (GAMA JÚNIOR & GIL, 2008, p. 5).

O surgimento e desenvolvimento do PT – pelo menos até a década de 1990 – tinha como um dos objetivos centrais a “guerra de posição” de Gramsci. Era a busca do contraponto no campo da sociedade civil, aglutinando forças e criando condições para o enfrentamento com os setores então dominantes. Apesar dos vários percalços, a subida de Lula ao poder, em 2003, uma das principais lideranças deste partido, é o maior exemplo de que o projeto de “guerra de posição” surtiu resultado. Entretanto, as alianças com setores sociais nem um pouco atrelados aos anseios populares acabaram contribuindo para desvirtuar, em certa medida, algumas das políticas adotadas nos governos do presidente Lula.

O contexto de enfrentamento e maior organização das classes populares e/ou de setores progressistas no âmbito da sociedade civil são destacados por Semeraro (2007, p. 101):

Ao longo dos anos 1980, portanto, viu-se logo que para enfrentar e superar a hegemonia burguesa a linha de confronto não era mais sociedade civil X Estado, mas, principalmente, a disputa entre projetos emanados da sociedade civil burguesa X os que fermentavam na sociedade civil popular [...].

Contudo, o autor (2007, p. 102) destaca que, apesar do crescimento da organização dos setores populares, os segmentos dominantes conseguem se impor frente a essa luta realizada pela construção de uma outra hegemonia:

[...] é possível dizer que as décadas de 1980 e 1990 têm sido um dos períodos mais intensos e contraditórios de aprendizado político e pedagógico no Brasil. Se, por um lado, organizações populares tanto na sociedade civil como no âmbito da sociedade política se multiplicaram e diversificaram, por outro lado, não se deve esquecer que durante essas décadas as classes burguesas brasileiras conseguiram impor o neoliberalismo na economia, o pragmatismo na política e o pós-modernismo na cultura, quebrando muitas tentativas de construção da hegemonia popular e seduzindo diversos intelectuais.

Essas considerações de Semeraro (2007), também válidas para o período subsequente, reforçam a percepção das dificuldades que os setores populares enfrentam nos momentos de sua realização no espaço da sociedade civil. Assim, posteriormente, em momento semelhante ao quadro descrito pelo autor, houve resistência dos setores populares organizados, com a conquista de espaços importantes na sociedade civil. A eleição de Lula (2002) é um exemplo disso.

Obtêm-se avanços consideráveis, todavia, as classes dominantes tentam a todo custo manter suas posições e/ou ampliar a parceria com outras frações de sua própria classe ou com setores, intelectualizados ou não, da classe oposta. Esse é um exemplo típico da possibilidade de uma classe ou fração dela deter o aparelho do Estado sem, contudo, ser hegemônica, conforme dizia Poulantzas.

Muitos termos históricos defendidos pelos setores populares acabaram ressignificados pelos intelectuais orgânicos das classes dominantes como, por exemplo, solidariedade, democracia, inclusão, direito e ética. Essa ressignificação, muitas vezes, é realizada com o auxílio de intelectuais que em um passado não muito distante diziam ser defensores dos anseios populares, mas que depois acabaram até contribuindo para a adoção de políticas de cunho antissocial, neoliberais mesmo. Para Gramsci, tal processo era chamado de “transformismo”.

Semeraro (2007, p. 102) aponta outras ciladas que são criadas para que os anseios das classes populares sejam postergados ou mesmo não atendidos. O agravante é que muitos que se diziam seus aliados acabam ficando pelo caminho, acabam passando pelo tal processo de “transformismo”:

Sem dúvida, as lutas para a conquista do poder governamental e as experiências administrativas têm valor inestimável na construção da hegemonia. Mas as ambigüidades ideológicas e as armadilhas nas quais as esquerdas se deixaram enredar ao longo desse processo, muitas vezes, têm levado ao abandono de valores delineados pela práxis libertadora, ao “esquecimento” de seus compromissos de classe, a uma compreensão redutiva do sentido da hegemonia apontada por Gramsci. Hoje, como este sugere particularmente nos “critérios metódicos” do Caderno 25, § 5, seria necessário promover um estudo crítico das tentativas realizadas pelas “forças inovadoras” que procuraram passar “de grupos subalternos a grupos dirigentes”, com o intuito de “identificar as fases por meio das quais elas adquiriram a autonomia diante dos inimigos a serem vencidos e a adesão dos grupos que os ajudaram ativa e passivamente [...]” a conquistar espaços de hegemonia e a “se unificar em Estado”.

É importante lembrar que em diferentes tipos de governo, mesmo nos que se destacam quase exclusivamente pela defesa de interesses hegemônicos, há sempre correlações de forças. As lutas entre grupos ou frações internos ao bloco no poder são fatos corriqueiros em praticamente todas as administrações. A nosso ver, os governos do presidente Lula foram permeados por correlações de forças, por disputas entre setores que defendiam causas com maior ou menor teor de inclusão social e outros mais atrelados à manutenção do *status quo*. Tais dissensões talvez expliquem suas inúmeras contradições.

A citação a seguir, de Poulantzas (2000, p. 263, destaques do autor), auxilia-nos na compreensão dessas contradições:

[...] Como quer que seja, modificar a relação de forças interna ao Estado não significa reformas sucessivas numa contínua progressividade, conquista peça por peça de uma maquinaria estatal ou simples ocupação de postos ou cúpulas governamentais. Significa exatamente um *movimento de rupturas reais*, cujo ponto culminante, e certamente existirá um, reside na inclinação da relação de forças em favor das massas populares no campo estratégico do Estado.

Apesar de alguns breves avanços no que tange às políticas educacionais,

como o acréscimo de recursos em relação ao que o governo anterior aplicava, o governo Lula não trouxe consigo o chamado *movimento de rupturas reais* citado por Poulantzas. A manutenção de muitos aspectos da política econômica de seu antecessor, que contribuiu para a adoção de políticas de interesse social questionável, seja na educação, seja nas demais áreas sociais, fez com que boa parte da população continuasse alijada de seus direitos.

As contradições do governo Lula têm relação com o fato de o Estado estar em constante disputa, num processo dialético. E, segundo Poulantzas (2000, p. 262), a conquista de algumas reivindicações pelas classes populares, mesmo que desviadas de seus anseios originais, não invalida a disputa dentro do Estado:

[...] O poder consiste numa série de relações entre as diversas classes sociais, concentrada por excelência no Estado, que, ele, constitui a condenação de uma relação de forças entre as classes. O Estado não é nem uma coisa-instrumento que se surrupia, nem uma fortaleza onde se penetra através de estratégias nem um cofre-forte que só se abre arrombando-o: ele é o centro de exercício do poder político.

A disputa entre as distintas classes e mesmo dentro de uma mesma classe social tem que ser considerada no momento de compreendermos esse Estado capitalista. Vale lembrar a tese defendida por Poulantzas (2000, p. 10):

[...] Porque não é de maneira nenhuma evidente, longe disso, que, se a burguesia pudesse criar um Estado completo e conforme suas conveniências, teria escolhido este Estado. Se este Estado lhe propiciou, e propicia continuamente, muitos benefícios, ela está longe, não mais hoje do que no passado, de se gabar por isso.

Apesar de este raciocínio ter como objeto os Estados capitalistas da década de 1970, a tese, em nossa opinião, continua atualíssima. Para o autor, o Estado não é simplesmente uma emanção total dos interesses da burguesia, mas sim um espaço de contradições internas, tanto na disputa entre os dominantes e as classes populares, como também nos anseios de grupos situados dentro da mesma classe social, como é o caso de interesses divergentes entre setores da burguesia. As lutas de classe atravessam o Estado permanentemente, mesmo que saibamos que os interesses das classes dominantes têm preponderância.

Quanto às lutas de classes e às contradições de interesses dentro do Estado no capitalismo, Poulantzas (2000, p. 12) faz outras ponderações valiosas:

[...] o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por conseqüência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas.

O autor considera indevido afirmar que o Estado é um espaço totalizante de dominação política para a burguesia, ainda que lhe propicie muitos benefícios. No Brasil atual, podemos citar a dificuldade que as classes dominantes têm de formar um quadro que consiga ser o articulador de seus anseios. Mesmo com o domínio estatal durante várias administrações, mesmo que consiga, de certa forma, intervir na macro-política vigente, é nítida a falta de um(a) dirigente capaz de contemplar as aspirações da burguesia, um representante direto dos principais setores hegemônicos, que tenha força política suficiente para totalizar o poder dessas classes apenas pelo recurso do consentimento da sociedade.

O governo Lula pode ser descrito como de coalizão²⁷. Desde o início foi composto por personalidades com históricos ligados às lutas em prol dos anseios das camadas populares, entretanto contou também com a participação e/ou foi apoiado por políticos das classes dominantes, muitos com um histórico atrelado à defesa dos setores conservadores e reacionários da sociedade brasileira. As disputas entre as classes antagônicas (dominantes e subalternizados) perpassam, portanto, o âmbito do Estado. Não raro, houve claros choques de interesses ou divergências nas ações adotadas pelos próprios ministérios das gestões Lula.

Contudo, cabe lembrar que divergências de ideias e/ou ações são comuns em todas as administrações; mas, pela sua configuração diversa, o governo Lula apresentou com grande ênfase essas divergências.

²⁷ É oportuna a caracterização feita por Vladimir Safatle: “Lula consolidou a imagem de uma certa ‘esquerda bipolar’ que visa usar o Estado para dar conta dos interesses do setor financeiro e de empresariado, enquanto cria amplos sistemas de assistência social capazes de minorar a pobreza” (Folha de S. Paulo, 7/6/2011, Cad. A, p. 2).

1.5 – Alguns aspectos das políticas educacionais dos governos Lula

No tocante às políticas educacionais, Oliveira (2009) argumenta que houve variações do primeiro para o segundo mandato do governo Lula. O inaugural teria sido marcado por permanências em relação às políticas adotadas por seu antecessor. O presidente Lula teria herdado de FHC reformas educacionais complexas e de longo alcance, que acabaram mudando o rumo da educação no Brasil, nos seus dois níveis e diversas modalidades. Para a autora (2009, p. 198), restava ao governo Lula “[...] re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho”.

Como destaca Pinto (2009), seria inoportuno confrontar o governo Lula com o de FHC, até porque não constituiria tarefa muito difícil apresentar resultados positivos face ao legado recebido, que tantos danos causou para a educação no Brasil. Devido às propostas de fundo que Lula renunciou nas eleições de 2002, é mais oportuno estudar o seu governo no que se refere àquilo que o país necessita e tem plenas condições de realizar.

Em relação à educação básica, as características principais do primeiro mandato teriam sido a ausência de políticas regulares e a não firmeza no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas anteriormente desenvolvido. Ações dispersas e um rol de programas especiais, geralmente dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis, foram marcos deste período (Oliveira, 2009, p. tal). Concordamos com essa avaliação, lembrando que o Fundeb, defendido pelas lideranças petistas quando na oposição, só conseguiu ser aprovado no último ano desse primeiro mandato. Os repasses ao Fundeb continuaram muito aquém do que previa a própria lei que o regulamentou. A pequena abrangência desse fundo e os vetos ao Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001), realizados por FHC e também criticados antes da eleição de Lula, não foram revistos nesse período inicial e nem ocorreu a derrubada dos vetos ao PNE, mesmo no segundo mandato. Com isso, os recursos federais para a educação básica situaram-se em patamares muito baixos, apesar de o discurso apregoar prioridade à educação.

Nicholas Davies (2004) salienta que o discurso um pouco mais progressista no governo Lula, pelo menos quando comparado aos de seu antecessor, não impediu a adoção de preceitos tidos como neoliberais, o que incide no próprio financiamento da educação. Como exemplo disso, citamos novamente o fato de o presidente Lula não ter derrubado os vetos do PNE quanto ao financiamento da educação, como o que vinculava 7% do PIB para essa área:

[...] Até setembro de 2004, 21 meses depois de empossado, o governo não havia derrubado tais vetos [na realidade, persistiram até o final do segundo mandato], o que permite levantar a hipótese de que isso não é feito porque representaria aumento de gastos do governo federal, prejudicando a obtenção do sacrossanto superávit primário (DAVIES, 2004, p. 151, destaque nosso).

Maria M. Machado (2009, p. 22) também tece considerações importantes a respeito dos limites colocados para toda a educação nacional com a não derrubada desses vetos realizados no governo FHC:

A avaliação do alcance das metas do PNE, não apenas para EJA, mas para os diferentes níveis e modalidades da educação brasileira, está prejudicada pelo fato de o presidente Fernando Henrique Cardoso ter vetado, na aprovação final da lei, as metas relacionadas aos itens de financiamento, que, em tese, garantiriam a ampliação dos recursos advindos do orçamento da União para o investimento na educação. Esses vetos não foram retirados pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva; portanto, encontra-se limitada a análise das condições objetivas de interferência do PNE nas políticas implementadas tanto pela União como pelos Estados e municípios, desde sua aprovação. Uma evidência da pouca relevância dessa lei para o andamento das ações em educação é o fato de se chegar ao ano de 2009 com apenas sete Estados tendo aprovado seus planos nas respectivas assembleias legislativas, quando o PNE previa o prazo de um ano para que todos o fizessem.

No último mandato do governo Lula, a marca seria uma certa ambivalência, que se revelaria principalmente na adoção do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ao mesmo tempo em que este exprime a mesma orientação de descentralização das políticas, de focalização em públicos específicos e adoção em nível local, procura resgatar o protagonismo do Estado como promotor de políticas para a área educacional. A aprovação do Fundeb, apesar dos problemas

nele existentes – trataremos disso no Capítulo 3 desta tese –, foi uma ação que, pelo menos, colocou o governo federal novamente em cena no tocante ao financiamento da educação básica (Oliveira, 2009).

De acordo com Oliveira (2009), o MEC tem tentado reassumir o aspecto protagonista na definição das políticas educativas em esfera nacional, item que havia se desvanecido na reforma do Estado adotada pelos governos FHC. A promoção de uma política nacional de condução e orientação da educação básica, com estados e municípios sendo envolvidos nesse movimento, seria uma amostra desta retomada do governo federal:

Assim, as políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas [...] e permanências em relação às políticas anteriores. Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico] é um exemplo). A naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na ideia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

O PDE foi lançado de maneira simultânea à promulgação do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que estabelecia o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, principal objetivo do PDE. Foi uma das principais ações desenvolvidas e divulgadas na segunda gestão do governo Lula. Vale mencionar que o Fundeb está contido neste plano.

O PDE foi elogiado, por vários setores sociais, por focar a qualidade do ensino e também por expressar uma política nacional e um arranjo institucional resultante de uma revisão da responsabilidade da União, com a pretensão de dirimir desigualdades regionais. Todavia, o PDE foi muito criticado em diversos aspectos, a iniciar pela própria denominação dada a seu principal objetivo: “Compromisso Todos pela Educação”, sendo uma forma de mostrar a parceria, a

agenda comum entre o MEC e o movimento de mesmo nome, que reúne grupos empresariais e é patrocinado por várias empresas / fundações.

Ao invés de priorizar o contato com grupos que historicamente realizam lutas importantes na área educacional como, por exemplo, as diversas entidades nacionais, acadêmicas, sindicais e estudantis, e os fóruns de educação, o MEC optou por privilegiar a aproximação com os setores dominantes, que pautam suas políticas na mercantilização do ensino, na reivindicação de repasses de recursos públicos para a área privada, na redução de impostos para esses setores, que geram, obviamente, perda de recursos para a educação, com repercussão na própria qualidade do ensino oferecido pelo Estado para a maioria da população.

Oliveira (2009) destaca os riscos de tais iniciativas: a outorga de poder por intermédio do Estado a outros sujeitos no processo de adoção das políticas educacionais pode ensejar um vácuo que acaba preenchido por interesses privados. O resultado de tal esvaziamento estatal ocasionado por esse modelo de gestão de políticas é que a ação pública torna-se, com o tempo, menos estatal e, em consequência, menos pública. Pinto (2009) também tem opinião similar ao mencionar que o esvaziamento do Estado para com a garantia do direito educacional pode ser verificado no nome do movimento e no plano de metas.

Como bem afirma Dermeval Saviani (2007, p. 1253), a lógica que embasa a proposta do grupo “Compromisso Todos pela Educação” é a “pedagogia de resultados”, é a “lógica do mercado”, é o “método da qualidade total”:

No entanto, de fato, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do “método da qualidade total” que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do “Compromisso Todos pela Educação” espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC.

Oliveira (2009) salienta que a ideia de que a melhoria da educação básica é um compromisso de todos e de que isso se realizaria com o envolvimento de toda a sociedade, na realidade, é tema recorrente nas reformas educacionais ocorridas

na década de 1990. A seguinte citação da autora (2009, p. 206) mostra como esse olhar pode ser muito simplista em vista da complexidade econômica e social em que estão inseridas as políticas educacionais:

[...] O apelo ao compromisso social para com a melhoria da educação básica é fundado na noção de que a educação é responsabilidade da família e dos indivíduos e que a escola pública necessita do apoio de todos os segmentos para cumprir seu papel de educar. Esse argumento recorrente é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade.

De acordo com Rubens B. de Camargo, José M. R. Pinto e José L. Guimarães (2008), os grandes planos de Estado se destacam na conjuntura da política nacional em que é inaugurado o PDE. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em certa medida, acabou sendo um inspirador para outros planos setoriais. O PDE seria o correlato na área educacional. Segundo estes autores (2008), é muito provável que tenha sido elaborado às pressas, uma vez que apenas algumas ações que estavam sendo desenvolvidas pelo governo Lula, entretanto deixa de fora outra série de iniciativas que poderiam também estar inseridas neste plano.

Pinto (2009) considera que o PDE foi a grande marca da gestão de Fernando Haddad no MEC, mais inclusive do que a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e que o próprio Fundeb, ações que também se destacaram no período. Este plano teria sido um dos principais responsáveis para a manutenção do ministro na transição dos dois mandatos do presidente Lula.

Elaborado e implantado pelo MEC, de forma pouco ou nada democrática, o PDE sofreu críticas também relativas às deficiências graves nas questões centrais do financiamento. Para Saviani (2007), na realidade, trata-se de um aglomerado de trinta ações de natureza (em 2010, já eram mais de 60 ações), características e alcance distintos, algumas das quais já em desenvolvimento. Ademais, vale citar o

polêmico item dos condicionamentos nos contratos de gestão impostos pelo MEC para que os municípios e estados tenham acesso aos recursos do PDE. A elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) também é condição para o aporte de recursos do ministério. Camargo, Pinto e Guimarães (2008) afirmam que, tirante os esforços do MEC em propagandear-lo como um todo orgânico, o PDE é dissolvido em uma vasta gama de Decretos, Portarias, Editais, Resoluções e semelhantes.

A “adesão” das localidades, dessa forma, acabou se generalizando para praticamente todos os municípios e para as redes educacionais, pois, como salienta Pinto (2009, p. 328), “[...] dinheiro novo, mesmo pouco, sempre ajuda”. O PDE, com sua modalidade PAR, expressa uma aspiração sem igual do MEC em determinar o planejamento educacional principalmente dos municípios brasileiros, já que é neles que está o foco das ações. Entretanto, o autor (2009) ressalva que o ministério não teria estrutura e recursos adequados para cumprir com tal anseio.

O PDE, por ter uma logicidade centrada na focalização e na premiação, de certa forma colabora para ocultar a questão primordial: a necessária expansão dos investimentos para que o país possa oferecer uma educação de qualidade para todos. De mais a mais, por se tratarem de transferências voluntárias, ficam vulneráveis a sofrer cortes abruptos nos períodos de contingenciamento. Por isso, Pinto (2009) considera válido que o governo federal queira operar como indutor de políticas, porém deveria fazê-lo concentrando os parcimoniosos recursos disponíveis de forma a aumentar sua complementação no Fundeb, bem como na melhoria dos mecanismos de fiscalização da aplicação dos recursos na área educacional por parte dos estados e municípios.

Outra crítica ao PDE é a de que ele tende a se sobrepor ao PNE, em especial por não levar em consideração muitas de suas metas. Sobre esse aspecto, vale as palavras de Saviani (2007, p. 1236):

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes,

concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este [...].

No que tange ao PNE, recomenda-se lembrar que sua aprovação ocorreu em 2001, no segundo mandato de FHC. Foi vítima de nove vetos, justamente em pontos que incidiam sobre o financiamento, o que, logicamente, diminuía as chances de sua real efetivação, do cumprimento de suas metas. Dentre os vetos, destacam-se: um, que fixava a meta de investimento de 7% do PIB para com a educação pública; outro, que indicava a aprovação de plano de carreira, piso salarial e demais mecanismos de valorização do magistério; outro ainda que previa a ampliação do Programa de Renda Mínima com o intuito de atender na educação infantil, nos três primeiros anos, 50% das crianças de 0 a 6 anos de idade que se encaixassem nos critérios de seleção.

Com esses vetos, pode-se afirmar que o PNE, tão importante para o desenvolvimento da educação brasileira, não passou de uma mera carta de intenções. No início de 2010, último ano de sua vigência, aproximadamente um terço das metas tinham realmente sido cumpridas. Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira (1997) previa o aumento gradativo do investimento em educação até se chegar a 10% do PIB.

Com a eleição do presidente Lula, em 2002, esperava-se que tais vetos fossem derrubados, afinal, enquanto estiveram na oposição, todas as falas de dirigentes do Partido dos Trabalhadores iam nessa direção. Quando no governo, as políticas públicas para a área educacional tiveram que conviver com os limites colocados pela manutenção desses vetos.

Como se isso não bastasse, em 2007, com Fernando Haddad à frente do MEC, o governo Lula praticamente ignora as metas do PNE e lança o PDE. Eis um pouco deste caminho e provável distrato com o PNE, em fase final de vigência:

Nessas circunstâncias, considerando que o PT patrocinara a elaboração da denominada “proposta de Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira”, produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação, [...] esperava-se que, ao

chegar ao poder com a vitória de Lula na eleição de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE. Mas isso não foi feito. Além disso, a lei que instituiu o PNE previa, no artigo 3º, que sua implantação seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, para o fim de se corrigir as deficiências e distorções. Em 2004 estávamos em plena vigência do primeiro mandato de Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal. E agora, quando o PNE se encontra a menos de quatro anos do encerramento de seu prazo de vigência, anuncia-se o PDE formulado à margem e independente do PNE. É claro que a palavra “plano”, no contexto do PDE, não corresponde ao significado que essa mesma palavra adquire no contexto do PNE (SAVIANI, 2007, p. 1238).

Camargo, Pinto e Guimarães (2008, p. 823) têm opinião parecida quanto à justaposição do PDE em relação ao PNE. Criticam, ainda, a falta de explicitação das fontes de onde sairiam os recursos para as ações preconizadas, o que gera dúvidas sobre sua efetividade. Ademais, destacam que este plano do governo Lula pode servir para ocultar a obrigação estatal no tocante à execução das metas do PNE:

O que se pode concluir é que o PDE foi lançado mais de olho no *marketing* político do que na viabilidade financeira. E, o que é pior, serve para escamotear a discussão sobre o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação – este sim um plano de verdade, aprovado pelo Congresso Nacional – e sobre a derrubada do veto aposto por Fernando Henrique Cardoso em 2001 à ampliação dos gastos públicos com a educação para 7% do PIB.

Uma das principais proposições do PDE foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este novo indicador de avaliação de rendimento dos educandos estabelece, segundo o MEC (2008, p. 19), “[...] inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social”. Mas como entender o que o MEC afirma? Ele atribui responsabilidade a si próprio e, ao mesmo tempo, a condiciona ao grau de mobilização da sociedade? Além disso, o IDEB, ao lado de outras avaliações oficiais na área educacional, desconsidera uma variável importante: os insumos educacionais como, por exemplo: a qualificação dos professores, os recursos colocados à disposição dos educandos, entre outros (CAMARGO; PINTO;

GUIMARÃES, 2008).

Nora Krawczyk (2008, p. 802) critica a ênfase dada aos instrumentos de avaliação no PDE: “Sem entrar no mérito da concepção do IDEB, fica clara a valorização exacerbada da interferência de instrumentos de avaliação para a mudança da realidade educacional brasileira”. Concordamos com a crítica da autora, pois a preponderância desses instrumentos tornou-se uma constante em muitas redes educativas no país, sendo que continua questionável a qualidade do ensino público. Camargo, Pinto e Guimarães. (2008, p. 824) também desaprovam esta ênfase na avaliação, comparando-a, inclusive, com outras ações adotadas no governo FHC:

De fato, para além da manutenção das diretrizes básicas da política econômica iniciada no governo anterior, com reflexos negativos para o financiamento da educação, há outras identidades e semelhanças entre a política educacional daquele período e algumas das iniciativas sugeridas no PDE, sobretudo o “furor avaliatório” (que tem como expoentes o Ideb, a Prova Brasil e sua versão caçula, a Provinha Brasil), menos pelo que significam e mais pelo *status* adquirido no plano.

O principal problema da ênfase em avaliações centralizadas é que a maior parte dos governos acaba utilizando-as para se desresponsabilizarem pela qualidade do ensino oferecido, em geral precária. Com a alegação de estarem atentos ao progresso dos estudantes, adotam bonificações ou até punições para os “culpados” (professores, educandos, pais / responsáveis, equipes gestoras) pelo fracasso escolar. Agindo de forma “meritocrática e modernizante”, as administrações acabam desconsiderando os resultados dessas aferições nacionais para intervir nas instituições “avaliadas”; ou seja, deixam de realizar uma avaliação de fato diagnóstica, assim como não fazem as correções realmente necessárias. Isso tudo conta com o apoio de importantes setores da mídia e de grupos como o do “Compromisso Todos pela Educação”.

Apesar de não atentar somente para as aferições dos estudantes por meio de exames, o IDEB pode entrar na mesma lógica do “avaliar por avaliar”, sem a contrapartida de intervenções concretas na realidade educacional, dando-lhes um peso vultoso como principais responsáveis por transformar a educação no Brasil.

A avaliação torna-se, com isso, uma política em si. No mínimo, o seu trilho central. Para que ocorra de fato uma mudança nessa realidade, é necessário aumentar os recursos para a educação e propiciar a infra-estrutura adequada para que todas as crianças, jovens ou adultos tenham direito a uma escola de qualidade social. Sem isso, o discurso pode até agradar certos grupos – empresariais, em especial –, contudo, as ações não trarão mudanças significativas para a maioria da população, que continuará sendo culpabilizada pelo insucesso na escolarização.

Para uma melhor análise sobre os gastos com educação no governo Lula, valemo-nos das contribuições realizadas por Pinto (2009). Utilizando-se do indicador referente às Despesas com MDE, periodicamente divulgados pela STN, investigou a execução do governo federal para a área²⁸. A Tabela 5, elaborada pelo autor (2009, p. 331), fornece indicadores importantes para essa avaliação.

Tabela 5 – Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, por fonte – 2000/2008 – R\$ bilhões de 2008

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tesouro	10,7	11,6	11,3	10,4	12,3	12,6	19,2	18,8	20,6
Todas as fontes	13,7	15,0	14,8	13,4	15,1	15,7	22,0	22,9	26,8

Fonte: STN.

Observação: de 2000 a 2006 os números referem-se a despesas liquidadas. Os dados de 2007 dizem respeito a despesas executadas, o que inclui os restos a pagar não processados. Em 2008 os números são referentes à dotação atualizada.

Observa-se que apenas em 2006, último ano do primeiro mandato do presidente Lula, há um incremento nas despesas com MDE. A mudança no patamar parece indicar uma estabilização nos dois anos seguintes. Comparando o ano anterior à subida ao poder de Lula (2002) e o último ano em que são apresentados dados executados (2007), verifica-se um crescimento real, de 67% e 55%, respectivamente, para os recursos do Tesouro e todas as fontes inclusas. Isso reforça a análise de que o governo em questão começa, de fato, a apresentar

²⁸ O autor salienta que, apesar da sensível melhora na explicitação dessas despesas por parte do STN, em virtude principalmente do empenho do Tribunal de Contas da União (TCU), ainda vigoram artifícios que inflam contabilmente os investimentos realizados pela União. Assim, é grande o risco de superestimar tais despesas. Esta é uma variável que precisa ser sanada com urgência para que se possa ter uma melhor clareza sobre os investimentos realmente feitos em educação no Brasil.

resultados mais consistentes tão-somente na transição da primeira para a segunda administração. O Fundeb, por exemplo, começa a vigorar nesse período.

Quanto às despesas da União com MDE (todas as fontes) em comparação com o PIB, a percentagem ascende de 0,69% (2002) para 0,84% (2007), ou seja, crescimento de pouco mais de 20%; em relação às despesas totais, o percentual sobe de 1,2% (2002) para 1,8% (2007), aumento, por conseguinte, de 50%. Pinto (2009), no entanto, realça que o fato de as despesas com MDE atingirem apenas 1,8% da despesa total reforça a crítica acerca da falta de prioridade para a educação. Acentua, ainda, que a média de investimentos com MDE do governo federal foi de 0,7% do PIB entre 2003 e 2007. Considerando que o investimento total do país, em 2007, estava por volta de 4% do PIB, conclui que a participação da União representaria menos de 18%, percentual muito baixo frente à capacidade desse ente para investir na educação. Ademais, salienta que o aumento real das despesas do governo federal com MDE decorreu mais do crescimento do PIB e, destarte, da receita de impostos, do que de uma maior priorização da área educacional, afinal, quanto ao PIB, o incremento foi pouco superior a 0,1%.

O governo Lula teve, portanto, como uma de suas marcas, algumas das contradições expostas anteriormente. Além disso, foi marcado por intensas lutas de classes e de suas frações, como categorizou Poulantzas. Por se tratar de um governo de coalizão, a correlação de forças provavelmente foi permeada por interesses e anseios divergentes ainda mais exacerbados. Apesar de, em muitos aspectos, ficar nítida a manutenção de políticas de teor neoliberal presentes no governo FHC, por outro lado, houve uma inflexão, por exemplo, com um maior investimento nas políticas educacionais, embora ainda insuficiente para garantir uma educação de qualidade para todos. Oliveira (2009) afirma que o modelo de gestão das políticas públicas do governo Lula está enraizado, se bem que com algumas rupturas, no contexto da reforma do Estado da década de 1990.

O Fundeb pode ser tomado como uma amostra dessa contradição ou das disputas que marcaram o governo Lula. Mas houve um aspecto positivo, no que diz respeito ao aumento de recursos alocados pelo governo federal, com este novo fundo. Passou-se de um aporte de aproximadamente R\$ 500 milhões para o

Fundef, no período final (2002) da administração de FHC, para cerca de R\$ 7 bilhões ao Fundeb, em 2010. Entretanto, esses recursos adicionais são exceções, uma vez que tais fundos apenas realocam entre estados e municípios recursos que a Constituição Federal de 1988 obriga a serem investidos em MDE. Ou seja, não foram colocados recursos novos para o Fundeb, a não ser o já citado repasse maior por parte da União. O teto de investimento para a área educacional, tanto no Fundef como no Fundeb, continua sendo o definido constitucionalmente.

Todavia, como tentaremos mostrar ao longo deste estudo, o investimento na educação pública fica muito aquém do que poderia ser, sobretudo pelo fato de os recursos disponibilizados para esta área serem muito baixos para um avanço significativo. A título de exemplo, relembremos que o Brasil aplicou, em 2008, 4,7% do PIB na área educacional²⁹, quando o ideal seria, no mínimo, 10%, percentagem similar ao investido por países que estiveram em situação de desenvolvimento³⁰ e precisavam atender de maneira satisfatória as crianças, jovens ou adultos que demandavam uma educação de qualidade social.

Portanto, destaca-se que houve uma melhora do investimento na educação básica no governo Lula. E isso é importante. Contudo, como já salientamos, esse investimento ainda é insuficiente. Adiante, procuramos verificar como a EJA foi tratada nas políticas educacionais adotadas pelas últimas administrações federais no país, sobretudo no governo Lula. Buscamos analisar, também, as repercussões no financiamento dessa modalidade, principalmente após o advento do Fundeb.

O excerto a seguir, retirado do Relatório-Síntese do XI ENEJA (2009, p. 2), fornece subsídios importantes para o entendimento das repercussões das políticas neoliberais na educação das pessoas jovens e adultas brasileiras:

[...] É preciso considerar que o atual governo federal, ainda que com percebidos avanços quanto ao lugar ocupado pela EJA na agenda política da União, não rompeu com a concepção de

²⁹ Percentual do Investimento Direto em Relação ao PIB. Para efeitos comparativos, em 2002, o percentual investido era de 4,1%. Nos anos 2003, 2004 e 2005 o percentual sofreu uma redução para 3,9%, voltando a crescer nos anos subsequentes: 4,4% em 2006 e 4,6% em 2007. Em relação à dependência administrativa, em 2008, o percentual era de 0,85% para a União, 2,01% para estados e distrito federal e 1,87% para os municípios (Fonte: MEC/INEP).

³⁰ O exemplo da Coreia do Sul talvez seja um dos mais emblemáticos. Durante a década de 1980, este país investiu cerca de 10% em educação, gerando uma elevação rápida e consistente de seus indicadores educacionais, tanto em aspectos quantitativos como qualitativamente.

educação de jovens e adultos elaborada no bojo das reformas neoliberais do Estado e da educação no país na década de 1990, cuja execução se materializa no desenvolvimento de fragmentadas ações/experiências desenvolvidas sob a lógica da parceria “conciliatória” e no desenvolvimento de programas, em geral, pulverizando recursos e sobrepondo ações. Nesse sentido, o vasto “cardápio” de programas e projetos atuais (Programa Brasil Alfabetizado, Projovem, Proeja, entre outros) não se constituiu em uma política pública de Estado com efetividade social para reversão do cenário acima apresentado [...].

No próximo capítulo, trabalhamos com a política educacional para o público jovem e adulto no país e os programas mencionados na citação anterior. No entanto, ressaltamos de antemão, a necessidade de se construir uma política pública de Estado consistente para o atendimento dessa modalidade educacional. Igualmente, chamamos a atenção para a importância de a EJA ser garantida no Brasil como campo de direitos, na perspectiva delineada na Declaração de Hamburgo (V Confintea, 1997) de educação ao longo da vida para todos.

Capítulo 2 – A EJA no Brasil: do reconhecimento dos direitos na Constituição Federal de 1988 ao governo Lula

Apresentamos, neste capítulo, um panorama sobre o tratamento conferido à EJA desde o período de sua garantia na CF/1988, passando pela época de sua maior marginalização, ocorrida na gestão de FHC, até chegarmos às políticas adotadas para a área pelo governo Lula. Em relação a esta última administração, iniciamos mostrando o perfil dos sujeitos demandantes de EJA no Brasil e a disposição dessa modalidade de ensino na SECAD. Priorizamos a análise de seus principais programas: Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Pronera e Proeja. Analisamos também o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e como a EJA foi tratada no PNE e no PDE.

2.1 – A Constituição Federal de 1988: a garantia do direito à educação e à escolarização das pessoas jovens e adultas

Nos anos de 1980, ganha força o tema da participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão política, durante o processo de transição do regime autoritário para o democrático. A luta por participação popular se amplia, em especial durante o período constituinte (meados da década), por meio da pressão e da proposição dos setores organizados da sociedade para incorporar na Carta Magna canais de participação do povo na gestão pública. É forte, também, a luta pela ampliação do atendimento educacional público no país. Nesse contexto, há uma pressão crescente para que o Estado crie condições para a escolarização formal de jovens e adultos.

A omissão do poder público no atendimento educacional gerou uma série de reivindicações de educadores e movimentos sociais, que defendiam o direito à escolarização e que lutavam, também, para que o Estado garantisse este direito para o público jovem e adulto. Nesse processo, os setores em luta tinham, entre

outras, duas importantes referências: a educação popular e o conceito de libertação, tão propalados por Paulo Freire, e a transformação social e o conceito de hegemonia, baliza do pensamento gramsciano.

Miguel Arroyo (2005, p. 31) destaca que a EJA e os sujeitos que lutam para o reconhecimento do seu direito tinham/têm a perspectiva de intervenção, de transformação da sociedade:

[...] A EJA sempre aparece vinculada a um outro projeto de sociedade, um projeto de inclusão do povo como sujeito de direitos. Foi sempre um dos campos da educação mais politizados, o que foi possível por ser um campo aberto, não fechado e nem burocratizado, por ser um campo de possíveis intervenções de agentes diversos da sociedade, com propostas diversas de sociedade e do papel do povo.

Portanto, as lutas no campo político e/ou educacional, que emergiram no final da década de 1970 e ganharam força nos anos 1980, vão se refletir e influenciar a CF/1988. Essas ações, intensificadas durante o processo constituinte, pressionaram o Estado para que, dentre outras questões, reconhecesse os direitos educacionais da população jovem e adulta. A CF/1988 acaba responsabilizando o poder público por assegurar o direito ao ensino fundamental para a população jovem e adulta e estipula um prazo de dez anos para a erradicação do analfabetismo.

Esta constituição foi a primeira a explicitar a declaração dos direitos sociais, sendo que a educação aparece como o primeiro desses direitos (Art. 6º). A educação é tratada com destaque em um capítulo à parte (Título VIII, capítulo 3, seção I) nos artigos 205 a 214. O detalhamento é feito principalmente no Art. 208, que assegura esse direito também para os jovens e adultos:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...].

Romualdo P. de Oliveira (2001), discutindo o direito à educação, argumenta que a CF/1988 ampliou pontos positivos e cita, entre outros: a garantia da educação como um direito público subjetivo, a previsão de responsabilização da autoridade competente (apesar da falta de sanções aos que não cumprem a lei), a

atribuição do poder público de realização do censo escolar e da chamada à matrícula. Ou seja, a Carta Magna previu alguns instrumentos que possibilitam a efetivação desse direito, ainda que, de fato, apenas ao ensino fundamental.

Nessa época de redemocratização, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), desenvolvido durante o período autoritário (1964-1985), foi suprimido e substituído pela Fundação Educar, que tinha o papel de órgão de fomento e de apoio técnico por meio de parcerias e não mais através da ação direta. O governo de Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PRN, 1990-92), o primeiro eleito por voto direto após o regime militar, extinguiu a Fundação Educar. Tinha, dentre outros desafios, o de cumprir o Artigo 214 da CF/1988 e o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 214 – A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Art. 60 (ADCT) – Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212³¹ da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Assim, segundo a Lei Maior, o analfabetismo tinha data para ser eliminado: 1998. Havia, ainda, a estipulação de recursos para esse fim. Apesar das dificuldades e dos esforços necessários para cumprir tal meta e universalizar o ensino fundamental, a legislação firmou uma intencionalidade política, estabeleceu um horizonte, reconhecendo a necessidade de se instalar no plano dos direitos um caminho para superar uma flagrante injustiça social (HADDAD, 2001).

Todos esses movimentos que lutaram para que o direito à educação fosse garantido na CF/1988 nos faz remeter à compreensão de Gramsci de que a

³¹ O Art. 212 da CF/1988, dentre outras coisas, é o que vincula os recursos provenientes da arrecadação de impostos para a área educacional, a saber: a União, nunca menos de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo.

hegemonia não é apenas política, mas é também um fato cultural, moral, de concepção de mundo, é a própria superação da contradição entre prática e teoria. A hegemonia, para o autor, é capacidade de direção, de conquistar alianças, é capacidade de fornecer uma base social ao estado proletário. Os movimentos que defendiam o direito à escolarização das pessoas jovens e adultas objetivavam, portanto, fazer com que sua compreensão de mundo – e desses educandos excluídos da escolarização – fosse considerada no momento de construção e desenvolvimento das políticas públicas educacionais. A luta dos movimentos ligados à educação perpassava essa tentativa de ocupar espaços maiores na sociedade civil brasileira.

No caso da educação das pessoas jovens e adultas isso adquire uma importância ainda maior, justamente por ser uma modalidade de ensino em que o imaginário social comumente não entende como um direito a ser conquistado, como as outras etapas ou modalidades de ensino. Muitos administradores públicos também observam a EJA como uma educação de segunda categoria, em que o direito não necessariamente precisa ser assegurado.

Por isso, entre outros motivos, os movimentos sociais que lutam pela garantia do direito à educação do público jovem e adulto destacam a necessidade de políticas específicas para o atendimento dessas pessoas. Arroyo (2005, p. 30) salienta, com razão, que essa luta ultrapassa o cenário educacional. São questões ligadas à identidade coletiva de grandes contingentes populacionais brasileiros:

Os jovens-adultos populares não são acidentados ocasionais que, ou gratuitamente, abandonaram a escola. Esses jovens e adultos repetem histórias longas de negação de direitos. Histórias coletivas. As mesmas de seus pais, avós, de sua raça, gênero, etnia e classe social. Quando se perde essa identidade coletiva, racial, social, popular dessas trajetórias humanas e escolares, perde-se a identidade da EJA e passa a ser encarada como mera oferta individual e de oportunidades pessoais perdidas [...].

Os sujeitos envolvidos trazem consigo um histórico de negação de direitos, de vitimação, de exclusão, e não só educacional. Por isso a importância de uma maior politização, de se buscar a libertação e a transformação social:

[...] Vê-los como oprimidos será um olhar mais politizado do que vê-los como pobres, preguiçosos ou violentos, ou como reprovados e defasados.

[...] O radicalismo político vem das questões radicais e explosivas a que são submetidos os filhos dos setores populares, dos pobres, negros, oprimidos desde a infância. Quando eles e elas chegam de volta à escola, carregam essas radicais questões acumuladas e condensadas em suas trajetórias. A radicalidade política da EJA vem de dentro, carregada pelos próprios jovens e adultos populares. Não são trajetórias lineares, fáceis, de superfície, sem significados políticos. Ao contrário, são trajetórias que, desde crianças, os interrogam e interrogam a educação sobre os significados políticos da miséria, da fome, da dor, da morte, da luta pela terra, pela identidade e pela sua cultura, pela vida e dignidade. Trajetórias de idas e voltas, de caídas e recaídas. De escolhas sem horizontes e luminosidades para escolher. Sem alternativas de escolha (ARROYO, 2005, p. 40-41).

2.2 – Os anos de 1990 e a marginalização da EJA

Nos anos 1990, um cenário diferente do que ocorrera nos anos 1980 se delineia para a EJA. A seguinte passagem do texto de Haddad (2002, p. 111) fornece uma noção mais exata de como essa modalidade de ensino passaria a ser intencionalmente tratada a partir dessa época:

“Deixem os velhinhos morrerem em paz! Deixem os velhinhos morrerem em paz!” Assim se pronunciou Darcy Ribeiro³², diante das câmeras de vídeo e os olhares atônitos de cerca de 1.500 pessoas, educadores, professores, responsáveis por políticas públicas, no encerramento do Congresso Brasileiro organizado pelo GETA – Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização em 1990, por ocasião das mobilizações que marcaram o Ano Internacional da Alfabetização. Darcy, firme, falador incansável, argumentava, diante do seu amigo Paulo Freire, que assistia à sua performance na mesma mesa-redonda, no auditório da antiga Escola Caetano de Campos.

Pode-se dizer que ali, por sua ousadia, Darcy inaugurava uma nova etapa de desqualificação da educação de pessoas jovens e adultas no âmbito das políticas públicas, revertendo um movimento

³² Antropólogo de renome mundial, ocupou, entre outros cargos, o de vice-governador do Estado do Rio de Janeiro (1982). Foi cumulativamente Secretário de Estado da Cultura e coordenador do Programa Especial de Educação. Participou da criação e desenvolvimento dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP). Na época, era senador pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT-RJ). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) é também conhecida como “Lei Darcy Ribeiro”, por ter como um de seus pilares o projeto desse autor.

inclusivo dos direitos por educação dos últimos cinquenta anos.

Assim, o discurso de Darcy Ribeiro sinalizava mais do que mera opinião pessoal sobre a “educação” que seria proporcionada aos jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolaridade: ele indicava como a EJA seria tratada na nova configuração do Estado – em absoluto desrespeito aos direitos sociais.

O enfraquecimento e a desqualificação dessa modalidade de ensino nessa década passaram por dois aspectos principais e concomitantes:

- a) a retirada – ou pelo menos a tentativa de retirada – de alguns dos direitos que os jovens e adultos haviam conseguido, principalmente na CF/1988;
- b) o desenvolvimento de programas / campanhas para jovens e adultos de cunho emergencial e compensatório³³, tão recorrentes na história da EJA.

O governo de Fernando Collor de Mello lançou o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC, 1991), dando a entender que a EJA seria uma prioridade. Todavia, a desfaçatez que o marcou repercutiu também no PNAC, que praticamente não saiu do papel. Haddad (2001) afirmou, com razão, que nesse governo a EJA sofre uma inflexão no que se refere às garantias na CF/1988.

Fato também marcante nesse período foi a afirmação do então ministro da Educação, José Goldemberg, de que a morte solucionaria o problema do adulto analfabeto, visto que este havia aprendido a sobreviver sem escolarização. Tal fala objetivava que o investimento deveria ocorrer na escolarização de crianças e adolescentes na idade escolar esperada. Assim, em dez anos, erradicaríamos o analfabetismo e cumpriríamos a constituição (ARELARO; KRUPPA, 2002).

A ênfase no ensino fundamental regular permeará as políticas educacionais por um longo período, em especial nos governos de FHC (1995-98 e 1999-2002). Para Haddad (2001, p. 114), “o discurso da inclusão que vinha sendo crescente até aquele momento [para a EJA], passou a ser substituído pelo discurso da exclusão, do estabelecimento de prioridades com restrição de direitos”.

³³ Entendemos por medidas emergenciais e compensatórias aquelas iniciativas tomadas sem a preocupação de resolver de forma sistemática e definitiva o atendimento de direitos sociais, no caso, o direito à educação. Em geral, elas são implantadas na forma de campanhas ou programas, pretensamente provisórios, visando a amenizar demandas que, se não atendidas, ocasionam denúncias e protestos de setores sociais organizados. Tais iniciativas tendem a se tornar perenes.

Com a posse do presidente Itamar Franco (PMDB, 1992-1994), logo após o impeachment de Collor, adota-se uma nova postura, de fazer cumprir o que estava estabelecido em lei, e, apesar das metas para o atendimento dos jovens e adultos analfabetos serem ainda pequenas, o governo sinalizava, pelo menos no discurso, que a EJA continuaria sendo uma prioridade (ARELARO; KRUPPA, 2002). Com a subida de FHC (PSDB) ao poder, em 1995, esse quadro muda:

A situação mudou com a redução dos recursos para as políticas sociais imposta pelo modelo neoliberal adotado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/98 e 1999/02). A EJA passou a ser uma política marginal, em especial para o governo federal que define, progressivamente, a sua concepção sobre o 'regime de colaboração', entendido agora como uma ação centralizada de coordenação pelo governo federal e repasse de execução das políticas da educação básica para Estados e municípios, com acentuada sobrecarga desses últimos (ARELARO; KRUPPA, 2002, p. 94).

No início dos anos de 1990 já se observa uma influência maior do FMI, do Banco Mundial (BM) e das formulações neoliberais nas políticas educacionais, em especial nos governos de FHC. Adota-se uma política de ajuste do Estado, de enxugamento das contas públicas, onde se destaca a retração de gastos em setores sociais, na tentativa de apagar a ideia da educação pública como direito, principalmente na área da EJA. Passa a vigorar uma despolitização generalizada e essa modalidade de ensino é tratada de maneira assistencialista, como política compensatória coadjuvante, conforme argumentam Haddad e Di Pierro (2000).

De acordo com essa política de cunho neoliberal, na educação, o país deveria garantir eficiência e racionalização, entendidas na dimensão estrita da relação custo-benefício, segundo as "modernas" regras do mercado:

O discurso da globalização [...] esconde, porém, que a sua é a ética do mercado e não a ética universal do ser humano, pela qual devemos lutar bravamente se optarmos, na verdade, por um mundo de gente. [...] O discurso ideológico da globalização procura disfarçar que ela vem robustecendo a riqueza de uns poucos e verticalizando a pobreza e a miséria de milhões. O sistema capitalista alcança no neoliberalismo [...] o máximo de eficácia de sua malvadez intrínseca (FREIRE, 2002, p. 144).

A política de focalização no ensino fundamental e apenas para crianças e adolescentes na idade esperada tem que ser entendida dentro do contexto

neoliberal. Jane Paiva (2009a, p. 66, destaques da autora) denota a compreensão do papel da EJA para o governo FHC ao citar a posição defendida pela administração brasileira na etapa regional preparatória para a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V Confinteia, Hamburgo / Alemanha, 1997):

Entretanto, diante de toda a América Latina, na etapa regional preparatória, o Brasil reafirmava sozinho seu compromisso de investimento prioritário na educação fundamental de qualidade para todas as crianças de 7 a 14 anos, em caráter preventivo, e, simultaneamente, sem destaque, para jovens e adultos, em caráter corretivo, reforçando a concepção compensatória e tutorial para a EJA, pela mão da organização não governamental quase oficial Alfabetização Solidária. O Ministério da Educação (MEC) preservava elementos constitutivos da *patologia* que o analfabetismo representara historicamente – ação preventiva, vítimas –, e os que acompanharam as políticas educacionais desses anos são testemunhas das práticas coerentes com a enunciação desse discurso.

O processo de definição da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), no qual o governo não respeitou consultas e acordos feitos com os setores organizados da sociedade civil, acabou tendo resultados contraditórios para a EJA: de um lado, acabou integrando o “Ensino Supletivo” com o ensino regular, o que é positivo; por outro lado, houve certa indefinição do público a que se destina e a diluição das especificidades psico-pedagógicas. A LDB aprovada não deixou de tratar a educação de pessoas jovens e adultas, todavia a considerou de maneira parcial, sob a ótica da reforma do Estado, onde a prioridade seria o ensino fundamental regular. Mais do que isso, a lei não garantiu uma atitude indutora por parte do Estado, aspecto essencial na EJA:

Diferentemente da educação fundamental regular, onde há um grande consenso social (particularmente dos pais) sobre a necessidade de as crianças irem à escola, além de uma forte pressão para que isto ocorra, no caso da educação de pessoas jovens e adultas é a oferta que estimula a demanda, exigindo, portanto, uma atitude ativa do Poder Público (HADDAD; XIMENES, 2008, p. 132).

Nesse particular, é importante lembrar que a LDB aprovada teve como base o projeto do senador Darcy Ribeiro, mas não é lícito ignorar que outro projeto de LDB foi apresentado pelos setores organizados da sociedade civil por meio do deputado federal Octávio Elísio (PMDB) e depois conduzido pelo deputado Jorge

Hage (PDT), que foi amplamente discutido com a sociedade, e que tinha um caráter muito mais progressista e indutor de políticas públicas para a educação das pessoas jovens e adultas. Tal projeto definia que o Estado criaria condições para que o jovem ou adulto trabalhador pudesse estudar, por exemplo, com a concessão de bolsas de estudo, alimentação e materiais didáticos, previsão de horários específicos no local de trabalho, entre outros pontos.

A citação a seguir, retirada do Documento Base Nacional Preparatório à VI Confinteia (2008, p. 3, destaques nossos), retrata bem esse novo momento para a EJA:

Com o início de uma nova legislatura, boa parte dos direitos incluídos no Projeto [Jorge Hage] acabou não chegando à versão final da Lei, finalmente aprovada em 1996. Os tempos eram outros, a correlação de forças mudara no Congresso Nacional e, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no mesmo ano, com os vetos do Presidente da República à contabilização de educandos de EJA para o cálculo dos recursos do novo Fundo, a EJA viveu seu momento mais difícil [...].

Simultaneamente à aprovação da LDB, ocorre a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 (EC nº 14/1996). Essa Emenda altera o Art. 208 da CF/1988, objetivando fragilizar o direito dos jovens e adultos ao ensino fundamental. Eis como era antes esse artigo e como ficou depois da alteração feita:

Antes:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

Depois:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (grifos nossos).

Para Lisete R. G. Arelaro e Sônia M. P. Kruppa (2002) essa alteração do Art. 208 fragilizou o direito ao ensino fundamental das pessoas jovens e adultas

que a ele não tiveram acesso na idade esperada, transformando o dever do Estado em assegurar esse ensino em mera “oferta”. Entretanto, as autoras citam que outra interpretação dessa emenda e de sua regulamentação foi defendida pelos dirigentes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e que, inclusive, o renomado jurista Fábio Konder Comparato elaborou um parecer (a pedido dessa entidade) no qual mostrava que tal manobra não tirou a efetividade do dever do Estado para com o ensino fundamental.

Haddad (2001) também afirma que a contradição entre os dois textos (Constituição e LDB) abre brecha para dupla interpretação, cabendo inclusive uma consulta jurídica e uma aposta na pressão sobre o Legislativo por interpretação mais inclusiva do ensino fundamental. Já Oliveira (2001) argumenta que o Art. 208 da CF/1988 pós-Emenda Constitucional nº 14/1996 (EC nº14/1996) manteve o direito de todos, mas eximiu as pessoas acima da idade esperada da obrigação de cursar o ensino fundamental. Continua, porém, o dever do Estado de fornecê-lo gratuitamente:

[...] a EC 14 não alterou o alcance da declaração do direito ao ensino fundamental previsto na CF 88; ao contrário, evitou um aspecto dúbio ao explicitamente garantir o acesso facultativo àqueles que não se escolarizaram no período adequado, sem eximir o Poder Público de sua responsabilidade de atender gratuitamente a essa população (OLIVEIRA, 2001, p. 41).

A EC nº 14/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Suprimiu o artigo das Disposições Transitórias da CF/1988, que responsabilizava o governo e a sociedade civil por erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental em dez anos. Assim, os recursos para a EJA foram gravemente ameaçados.

A partir daí, a União passou a cumprir apenas as funções supletiva e distributiva, deixando de atuar diretamente nesse atendimento educacional. O Fundef induziu a municipalização do ensino fundamental, buscando responsabilizar especialmente os municípios por essa etapa de ensino. Afinal, dos entes federativos são os que possuem o menor volume de recursos e, por isso, não podem ser os principais responsáveis pela única etapa do ensino brasileiro que, até 2009, tinha o *status* de público, gratuito e obrigatório.

Além disso, mesmo que inconstitucional, o veto presidencial ao inciso II, § 1º, do Art. 2º da Lei 9.424/1996 excluiu as matrículas de EJA do total das matrículas que podem fazer jus aos recursos do Fundef. Tal veto gerou uma situação capciosa: não havia nenhuma barreira para o uso dos recursos deste fundo na EJA, o que não podia acontecer era computar suas matrículas para o recebimento de recursos. Ao não considerar as matrículas da modalidade em discussão para o repasse de verbas, o Fundef acabou marginalizando ainda mais a educação oferecida ao público jovem e adulto, mantendo o descaso com que a EJA tem sido tratada pelo poder público.

As alegações para o veto da EJA no tocante à contagem de suas matrículas para fins de recebimento de recursos financeiros do Fundef foram:

Considerar as matrículas para o ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiveram oportunidade de freqüentar o ensino regular, é temerário do ponto de vista de precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:

- a) Garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnicos pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educadores;
- b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo [...] (BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 26/12/1996).

Em relação às alegações iniciais, dois aspectos se destacam: 1) a tal “corrida desenfreada” que muitos administradores fariam para matricular jovens e adultos; e 2) a preocupação com a especificidade e qualidade dos cursos que poderiam ser oferecidos. Quanto ao primeiro aspecto, cabem as observações: o atendimento da enorme demanda seria fato positivo para essa modalidade, afinal eram milhões as pessoas que estavam excluídas educacionalmente; o Fundeb mostrou que esse demasiado “cuidado” não tinha cabimento, uma vez que não

houve “histeria” na busca de estudantes jovens e adultos e, caso tivesse existido, estaríamos agora comemorando a inclusão educacional destes milhões de pessoas, fato histórico importantíssimo para o país. Quanto ao segundo aspecto, a pretensa preocupação com a especificidade e qualidade dos cursos de EJA, é outra alegação que não se sustenta, pois, se tal apreensão do governo FHC fosse realmente levada em consideração, não teríamos o atendimento tão precário nos cursos do principal programa federal, o Programa Alfabetização Solidária, cuja concepção de alfabetização era restrita, a estrutura era precária, além de não passar de um programa / campanha de caráter emergencial e compensatório.

A alegação “b”, convenhamos, é um atestado de ineficiência que o governo concedeu a si próprio. O MEC podia não dispor de dados consistentes e/ou fidedignos, mas o desenvolvimento de uma estatística mais correta é de sua alçada. Como relatamos no decorrer deste trabalho, os pesquisadores que estudam o financiamento da EJA ainda hoje criticam a falta de números confiáveis, principalmente para acompanhar o investimento de fato realizado pelos diversos entes federados. O INEP, órgão ligado ao citado ministério, poderia já naquele período ter criado ferramentas que possibilitassem, como o governo dizia pretender na ocasião, uma melhor coleta de dados. Deixar de cumprir o direito constitucional de escolarização fundamental de milhões de jovens e adultos sob tal alegação é medida fora de propósito.

Maria M. Machado (2009, p. 23) tece considerações importantes acerca de algumas saídas encontradas por alguns administradores com vistas a continuarem a receber recursos, mesmo com o veto no Fundef para a EJA:

Os impactos desse veto podem ser observados por dois movimentos diferenciados: por um lado, o de ajustes feitos pelos gestores públicos para não perderem recursos, podendo-se tomar como exemplo claro desse caso o Estado da Bahia, que passa a contar os alunos de EJA como em classes de aceleração [do ensino fundamental regular], as quais poderiam ser computadas para o repasse dos recursos do Fundo; por outro, o de reivindicação, pois as dificuldades de manutenção de matrículas em EJA fizeram com que governadores das Regiões Norte e Nordeste cobrassem do governo federal uma solução, sendo que a resposta a essa demanda foi a criação do Programa Recomeço.

Pode-se afirmar que os gestores baianos agiram de forma a camuflar a

exatidão dos dados dos sujeitos matriculados. Contudo, cabe salientar que esses administradores tentaram utilizar brechas para o recebimento de recursos, que perderiam caso matriculassem tais educandos como de salas de EJA. Na realidade, os dirigentes em questão buscaram saídas não usuais para contornar uma situação que era, em si, assaz injusta e preocupante.

O Programa Recomeço, regulamentado pelo FNDE/MEC, consistia na transferência, de forma suplementar, de recursos financeiros em favor de estados e municípios objetivando a ampliação da oferta de vagas no ensino fundamental. No governo Lula, este programa passou a ser denominado de Programa Fazendo Escola, mantendo a essência do princípio de incentivo à matrícula por meio da descentralização de recursos. A diferença principal foi a abrangência do atendimento, uma vez que o Programa Fazendo Escola não faz mais a distinção das localidades para o recebimento dos recursos com base nos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), como fazia o programa anterior.

Outra legislação importante para a compreensão do tratamento da EJA nas políticas educacionais é o PNE (Lei nº 10.172/2001). Após os debates sobre a LDB e os vetos do Fundef, os setores organizados da sociedade civil procuraram construir um processo coletivo de discussão e construção de uma proposta para o PNE, em especial porque o governo federal na época não abria espaços para tal processo. Com isso, tais setores construíram o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira (II Congresso Nacional de Educação – II CONED, Belo Horizonte/MG, 1997).

Após intensas disputas no Congresso Nacional, a proposta elaborada pelo governo acabou prevalecendo, apesar de parte do diagnóstico e algumas metas da proposta das entidades terem sido considerados. O veto presidencial referente ao investimento de 7% do PIB em educação colocou um sério obstáculo para o cumprimento das metas que constavam no PNE e para a construção de uma política nacional de EJA de boa qualidade social. Vale lembrar que a proposta apresentada pelas entidades reivindicava um investimento de 10% do PIB e somente para o ensino público, enquanto que a proposta do governo previa um aporte de 6,5% do PIB e não apenas para a escola pública.

Arelaro e Kruppa (2002) argumentam que essa dificuldade de recursos para a EJA acabou favorecendo o aparecimento de parcerias com movimentos sociais e outras organizações não-governamentais que, longe de serem alternativas de fortalecimento dessa modalidade de ensino, muitas vezes passaram a ser formas econômicas de oferta dessa educação. Assim é que, por exemplo, os cursos aligeirados, por meio de telessalas, também acabaram sendo generalizados.

A colaboração das entidades da sociedade civil nessa área não pode ocorrer como mera forma de o Estado atender a demanda de forma precária, na qual o poder público se desresponsabiliza de seus deveres optando por formas baratas que visam à desoneração da máquina pública de encargos permanentes, como a contratação de professores. Na história recente da EJA no Brasil observou-se a presença de tais premissas. A participação dos movimentos ou organizações sociais nessa modalidade educativa pode acontecer, no entanto “incidindo na conscientização, mobilização e organização da sociedade, ou na concepção, monitoramento e avaliação dos programas e políticas governamentais” (DI PIERRO; VÓVIO; ANDRADE, 2008, p. 32).

Nos governos de FHC, o MEC passou a desenvolver programas de EJA em regime de parcerias, sendo que nem a própria coordenação desses programas ficava a cargo do ministério. Uma amostra disso foi o Programa Alfabetização Solidária (PAS), coordenado pela Capacitação Solidária, que revitalizou velhos modelos ineficazes de campanhas emergenciais de alfabetização de jovens e adultos com recursos de doação de empresas e indivíduos, tirando a responsabilidade do Estado e transferindo-a para a sociedade civil. Dentre os diversos problemas que cercavam o PAS podemos citar o conceito restrito de alfabetização, o curto período para os cursos de alfabetização e a falta de uma continuidade de escolarização para os jovens e adultos que finalizavam tais cursos. Ou seja, em linhas gerais e em plena virada de século, o PAS manteve vicissitudes recorrentes na história da EJA no Brasil.

Volpe (2010, p. 20) destaca que os programas desenvolvidos para a EJA durante as gestões FHC eram focalizados na população mais pobre:

Inclusive o montante reduzido de recursos destinado à EJA foi focalizado e destinado para alguns subgrupos sociais e Regiões mais pobres, a exemplo das Campanhas desenvolvidas pelo Governo Federal através do Programa Alfabetização Solidária (PAS) – que, desde 1996, focaliza suas ações nos Municípios e periferias metropolitanas com os maiores índices de pobreza e analfabetismo; do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) que, criado em 1998, dirige-se a assentamentos rurais onde o analfabetismo é alarmante; do Programa Recomeço, iniciado em 2001 com recursos do Tesouro e do Fundo de Combate à Pobreza.

Para os mais desatentos, tal ação governamental poderia soar como atenção específica aos mais excluídos. Todavia, quando aprofundamos o olhar analítico, apreendemos – como também o fez a autora – que a focalização busca tão-somente amenizar alguns nichos com índices mais gritantes de analfabetismo, cujo objetivo é dissimular/escamotear o dever estatal quanto ao atendimento educacional da enorme demanda potencial de jovens e adultos que persistia no Brasil. Nenhum dos programas citados estava sob responsabilidade do MEC; os três eram desenvolvidos em regime de parceria, com a participação de diferentes ministérios, secretarias ou outras instâncias governamentais, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa, sem uma coordenação geral que procurasse integrar, por exemplo, princípios pedagógicos. Ademais, uma das principais características dessas iniciativas era o de serem meros programas de teor emergencial e compensatório, cujo conceito de alfabetização era muito restrito.

Haddad e Ximenes (2008, p. 147) sintetizam de maneira muito franca e contundente o tratamento dispensado à EJA neste governo:

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1995-2002), o governo federal conferiu lugar marginal à educação básica de jovens e adultos na hierarquia de prioridades da reforma e da política educacional, fechou o único canal de diálogo então existente com a sociedade civil organizada – a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA) – e, por meio do Programa Alfabetização Solidária, remeteu para a esfera da filantropia parcela substancial da responsabilidade pública pelo enfrentamento do analfabetismo.

O próximo excerto, extraído do Relatório-Síntese do II ENEJA (2000, p. 5), retrata a condição da EJA no país neste período, bem como as críticas dos movimentos sociais presentes neste encontro no tocante à garantia governamental da educação da população jovem e adulta:

O Estado não tem assumido o papel que lhe cabe na implantação de políticas públicas universais, transferindo para a sociedade civil obrigações constitucionais que deve cumprir. Enquanto analfabeto for considerado passível de “adoção”³⁴ e o analfabetismo uma “mancha a ser apagada”, estaremos longe de um desenho de política conseqüente de educação de jovens e adultos, já que estes termos denotam preconceitos e remetem a estratégias de campanha e políticas compensatórias. Ainda que seja necessário atender à demanda que não encontra espaço no sistema escolar, deve-se fazê-lo sempre na perspectiva de construção de políticas públicas permanentes.

Ou ainda, em outro trecho do mesmo documento (2000, p. 7), observa-se a dispersão de programas em diversos órgãos, além do supracitado caráter compensatório presentes nestas políticas do governo FHC:

A atual política governamental no atendimento à educação de jovens e adultos encontra-se dispersa em órgãos como o Ministério do Trabalho, o Ministério da Reforma Agrária e o INCRA³⁵, o Ministério da Educação e se realiza em programas de cunho compensatório e projetos com caráter de campanha – a exemplo da Alfabetização Solidária e do PRONERA³⁶ – que não atendem às demandas sociais, geram descontinuidade e repercutem negativamente no trabalho pedagógico [...].

2.3 – A organização da EJA no governo Lula

Eleito em 2002, o governo Lula (PT, 2003-2006 e 2007-2010) trouxe consigo a esperança de que a EJA pudesse ser valorizada, sendo tratada de forma adequada e com a urgência necessária. Suas principais iniciativas nessa

³⁴ O termo “adoção” remete à célebre (e sórdida) frase das propagandas do PAS: “Adote um analfabeto”, que tinham como objetivo fazer com que pessoas ou empresas “assumissem” a escolarização de um jovem ou adulto analfabeto, por meio da doação de uma quantia em dinheiro. Nesse caso, o direito à escolarização passa a ser tratado não mais como um dever do Estado, mas sim como um ato de filantropia da sociedade, agora convidada a assumir uma obrigação estatal.

³⁵ INCRA é a sigla de Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

³⁶ Pronera: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

área foram: a criação da SECAD ligada ao MEC; o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e o Programa Fazendo Escola; e a criação do Fundeb, que passa a abarcar a EJA, em substituição ao Fundef³⁷. Houve ainda as iniciativas ou mudanças com o PDE.

A esperança no governo Lula, mencionada anteriormente, e a mudança de intenção desta gestão em relação à educação das pessoas jovens e adultas podem ser auferidas em documento do VI ENEJA realizado em 2004:

O ENEJA se realiza, pelo segundo ano consecutivo, em conjuntura nacional favorável à educação de jovens e adultos, do ponto de vista político. Desde 2003 a inflexão causada nas políticas públicas no sentido de assumir o direito de todos à educação, especialmente em relação a jovens e adultos, produziu efeitos significativos no cenário nacional da área. Observa-se, com certo regozijo, que muitas demandas dos Fóruns organizados vieram sendo incorporadas nas agendas políticas [...] (RELATÓRIO-SÍNTESE DO VI ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2004, p. 2).

A seguir, traçamos um panorama sobre o perfil dos sujeitos demandantes de EJA no Brasil e analisamos alguns dos principais programas de EJA adotados pelo governo Lula. Examinamos, outrossim, o Encceja e como essa modalidade de ensino foi tratada no PNE e no PDE.

2.3.1 – Perfil dos sujeitos demandantes de EJA

Nesta parte, perscrutamos alguns números que retratam um pouco do quadro de quem são, quantos são, onde estão e como estão sendo atendidos (ou não) os sujeitos que demandam EJA no Brasil. Trabalhamos com dados sobre analfabetismo, média de anos de estudo da população e matrículas de EJA por dependência administrativa no país. Inicialmente, a Tabela 6, a seguir, apresenta a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, segundo as categorias selecionadas, com base nos Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE):

³⁷ No que tange à forma como a EJA foi tratada no Fundeb e às possíveis repercussões deste fundo para essa modalidade, dedicamos especial atenção no Capítulo 4 desta tese.

Tabela 6 – Taxa de analfabetismo (%) da população de 15 anos ou mais de idade, segundo categorias selecionadas, 1995-2009

Categorias	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	15,6	14,7	14,7	13,8	13,3	12,4	11,9	11,6	11,5	11,2	10,5	10,1	10,0	9,7
Norte	13,3	12,4	13,5	12,6	12,3	11,2	10,4	10,6	12,7	11,6	11,3	10,9	10,7	10,6
Nordeste	30,5	28,7	29,4	27,5	26,6	24,2	23,4	23,2	22,4	21,9	20,7	19,9	19,4	18,7
Sudeste	9,3	8,7	8,6	8,1	7,8	7,6	7,2	6,9	6,7	6,6	6,0	5,8	5,8	5,7
Sul	9,1	8,9	8,3	8,1	7,8	7,1	6,8	6,4	6,3	5,9	5,7	5,5	5,4	5,5
Centro-Oeste	13,3	11,6	12,4	11,1	10,8	10,2	9,7	9,5	9,2	8,9	8,3	8,1	8,1	8,0
Localização														
Urbano Metropolitano	7,0	6,5	6,5	5,9	5,8	5,7	5,5	5,2	5,2	5,0	4,4	4,4	4,3	4,4
Rural	32,7	31,2	32,0	30,2	29,0	28,8	27,7	27,3	25,9	25,1	24,3	23,5	23,5	22,8
Raça ou Cor														
Branca	9,5	9,4	8,9	8,4	8,3	7,7	7,5	7,1	7,2	7,0	6,6	6,2	6,2	5,9
Negra	23,5	21,8	22,2	20,8	19,8	18,2	17,3	16,9	16,3	15,5	14,7	14,2	13,6	13,4
Faixa Etária														
15 a 17 anos	6,5	5,8	5,4	4,6	3,7	3,0	2,6	2,3	2,1	1,9	1,6	1,7	1,7	1,5
18 a 24 anos	7,4	6,7	6,8	5,8	5,4	4,8	4,2	3,8	3,6	3,3	2,8	2,4	2,4	2,1
25 a 29 anos	9,3	8,1	8,6	7,7	7,2	6,8	6,4	5,9	5,9	5,8	4,8	4,4	4,2	3,6
30 a 39 anos	10,9	10,1	10,2	10,1	9,6	9,0	8,4	8,4	8,0	7,8	7,3	6,7	6,6	6,4
40 anos ou +	26,0	24,8	24,8	23,3	22,8	21,2	20,5	20,0	19,7	19,1	18,0	17,3	16,9	16,5

Fonte: Microdados da PNAD (IBGE).

Elaboração: Disoc/IPEA.

Notas: ¹ A PNAD não foi realizada em 2000.

² A população negra é composta de pretos e pardos.

³ A partir de 2004, a PNAD passou a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

O analfabetismo ainda persiste como um dos principais problemas sociais a serem enfrentados no país. Utilizamos os números da PNAD do IBGE³⁸ para nos

³⁸ Utilizamos, também, a análise publicizada no Comunicado nº 66 “PNAD 2009 – Primeiras análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas (IPEA, 2010b).

auxiliar nesse diagnóstico. A população brasileira apresenta uma elevada taxa de analfabetismo, maior do que em outros países da América do Sul. A título de exemplo, dentre as pessoas com mais de 15 anos de idade, enquanto, em 2003, o Brasil tinha um índice de 11,6% de analfabetos, a Colômbia possuía menos da metade: 5,8%. Em 2001, a Argentina tinha uma taxa de analfabetismo de 2,8%³⁹.

A redução do analfabetismo no Brasil vem ocorrendo, todavia em um ritmo que não permite vislumbrar sua eliminação em breve período. Em 1995, o índice de analfabetismo era de 15,6%; em 2009, de 9,7%. Ou seja, houve uma redução de quase 6,0% no período citado, com redução média de 0,43 ponto percentual ao ano. O número total de analfabetos está em torno de 14 milhões de pessoas.

Do ponto de vista regional, persiste uma discrepância histórica nos números de analfabetos: enquanto o Sul possui 5,5% de analfabetos, as taxas no Nordeste são de 18,7%. Ou seja, apesar de o Nordeste apresentar a maior redução na taxa de analfabetismo no período (queda anual média de 0,84 ponto percentual), ainda possui uma porcentagem de analfabetos mais de três vezes maior do que no Sul e Sudeste. O Nordeste concentra cerca de 53% do total de analfabetos brasileiros.

Quanto à localização, o país continua com uma diferença de índice muito grande, quando comparamos o total de analfabetos que vivem nas áreas urbanas metropolitanas com os residentes nas áreas rurais, respectivamente 4,4% e 22,8%. No que se refere à raça ou cor, os negros apresentam o maior índice de analfabetismo: 13,4% contra 5,9% dos brancos. Vale ressaltar, porém, que a velocidade da diminuição da taxa tem sido maior para a população negra: 0,72 ponto percentual ao ano, contra 0,25 da população branca.

No tocante à faixa etária, a maior parte dos analfabetos concentra-se na população acima de 40 anos: 16,5%. Para efeitos de comparação, na faixa de 15 a 17 anos o índice cai para 1,5% e, dentre as pessoas de 18 a 24 anos, o número é de 2,1%. Quando se observa a série histórica retratada na Tabela 6, constata-se que estas duas últimas faixas etárias apresentaram forte queda: de 6,5% para 1,5% e de 7,4% para 2,1%, respectivamente.

³⁹ Dados obtidos em GALVÃO; DI PIERRO (2007), tendo como fonte o Instituto de Estatísticas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco-2005), com citação obtida pelo IBGE (2006).

A Tabela 7, a seguir, contém dados da PNAD 2009 que mostram o número de pessoas com 18 anos ou mais de idade, alfabetizadas e não alfabetizadas, e que confirmam o maior número de pessoas não alfabetizadas dentre a população com idade mais elevada:

Tabela 7 – Pessoas de 18 anos ou mais, segundo alfabetização, por grupos de idade – Brasil, 2009

Grupos de idade	Alfabetizada	Não alfabetizada	Total
18 a 29 anos	38.414.631	1.093.032	39.507.663
30 a 59 anos	66.901.161	6.840.862	73.742.023
60 anos ou mais	15.717.619	6.018.685	21.736.304
Total	121.033.411	13.952.579	134.985.990

Fonte: PNAD, 2009 (IBGE).

Tal quadro é ainda mais alarmante quando se considera que, dentre a população com 30 anos ou mais de idade, apenas cerca de 4% frequentava a escola, sendo que, aproximadamente, 1,2% no ensino fundamental. Para efeitos comparativos, no caso, havia 1.199.265 estudantes nessa etapa de ensino e mais de 12 milhões de pessoas não alfabetizadas nesta mesma faixa etária. Quanto ao gênero, os números não são tão discrepantes: em 2009, a taxa de analfabetismo entre os homens era de 9,8% e entre as mulheres de 9,6% (Tabela 8, a seguir).

Tabela 8 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo o sexo, 2009

Sexo	Taxa de analfabetismo (%)
Homens	9,8
Mulheres	9,6

Fonte: PNAD, 2009 (IBGE).

A renda é outro elemento determinante para se determinar quem são os analfabetos brasileiros. Ao comparar o quinto mais pobre com o quinto mais rico da população, observa-se que o grupo mais pobre apresenta um índice de 18,1%, enquanto no grupo mais rico esse índice é de apenas 2,0%. Quer dizer, a taxa de

analfabetismo entre a população mais pobre é nove vezes superior quando comparada ao índice do segmento mais rico (Tabela 9, a seguir).

Tabela 9 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo os quintos de rendimento mensal familiar *per capita*, 2009

Quintos de rendimento familiar <i>per capita</i>	% de analfabetos
1º Quinto	18,1
2º Quinto	13,4
3º Quinto	12,8
4º Quinto	6,7
5º Quinto	2,0

Fonte: IBGE, PNAD 2009.

Assim, podem-se aferir algumas das características do analfabetismo no Brasil: 1) está concentrado em regiões mais pobres, como o Nordeste, bem como em municípios de pequeno porte; 2) a zona rural apresenta os piores índices; 3) é bem mais acentuado na população negra; 4) está fortemente concentrado na população de baixa renda; 5) é mais proeminente nas faixas etárias mais altas e 6) mesmo com número inferior ao da população mais velha, ainda há analfabetos jovens, o que mostra que o sistema educacional continua produzindo analfabetos. Segundo análise do IPEA (2010), a taxa de analfabetismo dentro de uma mesma geração é pouco sensível a mudanças com o passar dos anos. Isso significa que cada geração permanece alheia à melhora do sistema educacional, sendo que a queda acontece mais pela escolarização da população mais nova e pelo efeito demográfico do que pelas iniciativas governamentais na área de EJA.

Constata-se, com isso, a baixa eficácia dos programas ou campanhas de alfabetização de jovens e adultos implantados nos últimos anos no Brasil, quer pela baixa cobertura efetuada, quer pela qualidade questionável dos cursos oferecidos. Em síntese, tem vigorado uma soma de fatores, que vai da falta de acesso à escolarização na idade esperada à escolarização de parte considerável da população mais velha com baixa cobertura / eficácia dos programas de EJA.

Outra categoria importante, que auxilia na compreensão do perfil dos sujeitos com pouca escolarização no Brasil, é a média de anos de estudo da população com mais de 15 anos de idade (Tabela 10, a seguir):

Tabela 10 – Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade por categorias selecionadas, 2009

Categorias	Média de anos de estudo (%)
Brasil	7,5
Norte	7,1
Nordeste	6,3
Sudeste	8,2
Sul	7,9
Centro-Oeste	7,9
Localização	
Urbano Metropolitano	8,7
Urbano Não Metropolitano	7,6
Rural	4,8
Sexo	
Masculino	7,4
Feminino	7,7
Raça ou Cor	
Branca	8,4
Negra	6,7
Faixa Etária	
15 a 24 anos	8,8
25 a 29 anos	9,4
30 a 39 anos	8,2
40 anos ou +	6,2

Fonte: Microdados da PNAD, 2009 (IBGE)

Nota: a População negra é composta de pretos e pardos.

Ao analisar os dados da Tabela 10, observa-se um quadro de desigualdade muito parecido com o diagnóstico realizado com base na taxa de analfabetismo: 1) a média de anos de estudo no Nordeste é inferior ao de outras regiões (quase dois anos de estudo a menos quando comparado com o Sudeste); 2) a população rural apresenta números muito inferiores aos moradores das áreas urbanas

metropolitanas (quase quatro anos a menos); 3) os negros possuem, em média, 1,7 anos de estudo a menos do que os brancos; 4) a faixa etária acima dos 40 anos de idade apresenta, em média, menos de três anos de estudo quando comparada às pessoas de 25 a 29 anos de idade; 5) em relação ao gênero, há pouca diferença: em média, 0,3 anos de estudo a mais para as mulheres.

Passemos agora aos números concernentes às formas de atendimento dos educandos de EJA. Em relação à dependência administrativa, o atendimento da EJA presencial no ensino fundamental sofreu, nos últimos anos, um forte processo de municipalização de suas matrículas, como verificamos nas Tabelas 11 e 12:

Tabela 11 – Matrículas de EJA de 1ª a 4ª série do ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2009

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	899.072	282	512.598	361.538	24.654
1999	817.081	259	371.087	414.744	30.991
2001	1.151.429	181	315.377	817.009	18.862
2003	1.551.018	98	352.490	1.180.243	18.187
2005	1.488.574	149	282.562	1.183.618	22.245
2006	1.487.072	159	282.467	1.189.562	14.884
2007	1.142.703	99	196.717	934.429	11.458
2008	1.110.101	146	181.431	917.038	11.486
2009	1.022.750	130	154.367	856.789	11.464

Fonte: INEP. Censo escolar 1997-2009.

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar.
- 2) O mesmo estudante pode ter mais de uma matrícula.
- 3) O Censo Escolar de 2007 traz também 231.213 matrículas de EJA presencial de 1ª a 8ª série. Tais matrículas não foram computadas nesta tabela.
- 4) Nos números dos censos escolares de 2008 e 2009 não estão computadas as matrículas de EJA integrada à educação profissional de ensino fundamental.

Observa-se, na série histórica reportada na Tabela 11, que as matrículas presenciais de EJA nos anos iniciais do ensino fundamental apresentam um consistente crescimento de 1999 a 2003 (quase 90% de incremento), todavia regridem fortemente nos últimos anos (queda de aproximadamente um terço das matrículas no período de 2003 a 2009). Quanto ao atendimento por dependência administrativa, o destaque fica por conta do intenso processo de municipalização ocorrido: em 1997, os municípios atendiam cerca de 40% das matrículas, já em

2009 se responsabilizavam por quase 84% do público jovem e adulto matriculado no Brasil. Outras constatações são a diminuição do atendimento da rede privada (em 2009 possuíam menos da metade das matrículas de 1997), o baixo atendimento da rede federal e a drástica diminuição no atendimento das redes estaduais (em 1997, eram responsáveis por aproximadamente 57%, porém, em 2009, atendiam apenas cerca de 15% desse público).

No tocante ao atendimento de 5ª a 8ª série do ensino fundamental em cursos presenciais por dependência administrativa, a evolução das matrículas ocorreu da seguinte forma:

Tabela 12 – Matrículas de EJA de 5ª a 8ª série do ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2009

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	1.311.253	562	942.089	221.383	147.219
1999	1.295.133	431	909.548	282.012	103.142
2001	1.485.459	4.704	923.612	450.731	106.412
2003	1.764.869	811	1.035.015	666.721	62.322
2005	1.906.976	297	1.017.609	843.518	45.552
2006	2.029.153	230	1.098.482	891.236	39.205
2007	1.710.802	481	900.150	786.127	24.044
2008	1.891.733	534	950.182	914.635	26.382
2009	1.813.952	613	862.107	925.859	25.373

Fonte: INEP. Censo escolar 1997-2009.

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar.
- 2) O mesmo estudante pode ter mais de uma matrícula.
- 3) O Censo Escolar de 2007 traz também 231.213 matrículas de EJA presencial de 1ª a 8ª série. Tais matrículas não foram computadas nesta tabela.
- 4) Nos números dos censos escolares de 2008 e 2009 não estão computadas as matrículas de EJA integrada à educação profissional de ensino fundamental.

Em relação ao total das matrículas, nota-se um incremento de aproximadamente 38% no período, em especial de 1999 a 2006. Contudo, há uma queda superior a 10% das matrículas quando recortamos apenas os últimos quatro anos. O fenômeno da municipalização também se realça na EJA presencial anos finais do ensino fundamental: em 1997, os municípios atendiam quase 17% do total das matrículas, enquanto, em 2009, o índice era de aproximadamente 51%. O quadro de redução do percentual de atendimento das redes estaduais se repete de 5ª a 8ª série: em 1997, tais redes eram responsáveis por quase 72% do

total das matrículas, entretanto, em 2009, atendiam cerca de 47%. Como no quadro anterior, a rede federal possui um baixo atendimento. Vale lembrar, porém, que o ensino fundamental é da incumbência de municípios e estados. A rede privada também apresentou uma forte queda no atendimento: em 2009 possuíam quase seis vezes menos estudantes do que em 1997.

Na EJA ensino médio presencial, o ente responsável por esta etapa, no caso, os estados, atendem o grosso das matrículas, como se verifica na Tabela 13:

Tabela 13 – Matrículas de EJA do ensino médio em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2009

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	390.925	648	248.591	18.246	123.440
1999	656.572	538	479.422	26.304	150.308
2001	987.376	566	734.864	29.248	222.698
2003	980.743	354	755.720	29.229	195.440
2005	1.223.859	429	1.029.795	43.470	150.165
2006	1.345.165	814	1.172.870	45.754	125.727
2007	1.278.690	889	1.158.174	40.245	79.382
2008	1.276.241	886	1.148.881	39.364	87.110
2009	1.224.606	789	1.108.905	34.886	80.026

Fonte: INEP. Censo escolar 1997-2009.

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar.
- 2) O mesmo estudante pode ter mais de uma matrícula.
- 3) Nos números dos censos escolares de 2007 a 2009 não estão computadas as matrículas de EJA integrada à educação profissional de ensino médio.

Observa-se que os estados foram os que mais tiveram jovens e adultos matriculados nesta etapa. Em 1997, eram responsáveis por 63,59%, percentual que subiu, em 2009, para 90,55%. Em processo inverso, houve drástica queda na rede privada: no primeiro ano desta série histórica, 31,57% dos educandos nessa etapa pertenciam a esta rede, ao passo que, em 2009, o índice passou a ser de 6,53%. O atendimento total cresceu intensamente até 2006, mas apresenta uma queda de aproximadamente 9% nos últimos três anos. A rede federal apresenta um baixíssimo atendimento, enquanto os municípios atendiam, em 1997, 4,66% dos estudantes, diminuindo o percentual para 2,84% no último ano analisado.

Esses dados do atendimento da EJA no ensino fundamental e no ensino médio mostram que as matrículas na rede privada sofreram uma brusca queda. Podemos afirmar que a maioria dos jovens e adultos que demandam esse atendimento não tem condições financeiras e/ou não querem “comprar seu direito educacional”, por isso, tal redução. Todavia, não podemos esquecer o crescimento no formato de parcerias entre poder público e entidades privadas, que se responsabilizam pela “prestação de serviços”. Temos a convicção de que esse tipo de execução terceirizada transtorna e mitiga a obrigação estatal de garantir o direito constitucional à educação das pessoas jovens e adultas.

Ademais, a maior parte das entidades desenvolve o trabalho – que, por sinal, deveria ser público, – sem as estruturas física e pedagógica adequadas. Se não observamos mais a responsabilidade pura e simples sendo transferida para a sociedade civil dos tempos de FHC e seu PAS (apesar dos montantes de recursos públicos que foram transferidos para esse programa “semi-estatal”), ainda constatamos a presença de parcerias nas quais o poder público se abstém de seu atendimento direto e repassa, em forma de “serviços”, sua obrigação para organizações que não oferecem cursos com a qualidade devida.

Trabalhamos com os dados do atendimento, mas qual era a demanda potencial e, o mais importante, qual era a taxa de atendimento em cursos de alfabetização, no ensino fundamental e no ensino médio? Vamos aos números, observando inclusive a variação nessa taxa, ocorrida em anos mais recentes:

Tabela 14 – Taxa de atendimento de alfabetização de jovens e adultos no Brasil – 2006/2007 e 2008/2009

Oferta e Demanda	PNAD 2008, PBA 2008 e Censo Escolar 2009	PNAD 2006, PBA 2006 e Censo Escolar 2007	Varição de 2006/2007 para 2008/2009
Oferta atual	1.382.740	1.665.748	- 17,0%
Demanda Potencial	14.247.495	14.391.064	- 1,0%
Taxa de atendimento (%)	9,7%	11,6%	- 1,9 p. p.

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2009; PNAD 2006 e 2008; PBA 2006 e 2008. Elaborada por DPEJA/SECAD/MEC (2010). Adaptada pelo autor.

Os dados da oferta atual são relativos ao atendimento pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA), responsável pela maioria dos atendimentos de alfabetização de jovens e adultos no país. Observa-se que a taxa de atendimento do período 2008/2009 é menor do que o de 2006/2007, o que mostra que não avançamos na eliminação do analfabetismo, pelo contrário. Enquanto a demanda potencial sofreu uma queda de, aproximadamente, apenas 1%, o atendimento no PBA caiu cerca de 17%. A seguir, os números do atendimento da EJA Ensino Fundamental:

Tabela 15 – Taxa de atendimento da EJA Ensino Fundamental no Brasil – 2006/2007 e 2008/2009

Oferta e Demanda da EJA Ensino Fundamental	PNAD 2008 e Censo Escolar 2009	PNAD 2006 e Censo Escolar 2007	Variação de 2006/2007 para 2008/2009
Oferta atual	3.467.050	3.670.819	- 5,6%
Demanda Potencial	45.987.584	49.094.894	- 6,3%
Taxa de atendimento (%)	7,5%	7,5%	+ 0,1 p.p.

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2009; PNAD 2006 e 2008.
Elaborada por DPEJA/SECAD/MEC (2010). Adaptada pelo autor.

A taxa de atendimento manteve-se praticamente no mesmo patamar nos dois períodos: 7,5%. Houve uma queda da demanda potencial em 6,3%, entretanto foi acompanhada por uma redução no atendimento de 5,6%. A demanda potencial não atendida no interregno 2008/2009 era de 42.520.534 jovens e adultos. No ensino médio a taxa de atendimento é muito parecida:

Tabela 16 – Taxa de atendimento da EJA Ensino Médio no Brasil – 2006/2007 e 2008/2009

Oferta e Demanda	PNAD 2008 e Censo Escolar 2009	PNAD 2006 e Censo Escolar 2007	Varição de 2006/2007 para 2008/2009
Oferta atual	1.566.808	1.620.559	- 3,3%
Demanda Potencial	19.916.523	21.962.892	- 9,3%
Taxa de atendimento (%)	7,9%	7,4%	0,5 p.p.

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2009; PNAD 2006 e 2008.

Elaborada por DPEJA/SECAD/MEC (2010). Adaptada pelo autor.

Na EJA ensino médio houve um acréscimo de 0,5 pontos percentuais no atendimento, ainda assim a taxa de atendimento estava em 7,9% (2008/2009), com 18.349.715 jovens e adultos que estavam alijados do acesso à escolaridade. A demanda potencial diminuiu em um percentual superior ao número de matrículas: respectivamente, 9,3% e 3,3%.

Além dos números relativos ao atendimento na modalidade EJA, cabe destacar a parcela significativa de jovens e adultos que está sendo atendida por outras modalidades. Para efeitos de comparação, trabalhamos com os educandos matriculados em cursos de EJA e em outras modalidades que possuíam 15 anos ou mais de idade no ensino fundamental e na educação especial (escolas exclusivas especializadas) e 18 anos ou mais no ensino médio e na educação profissional. A Tabela 17, a seguir, mostra que, em 2009, aproximadamente 4,4 milhões de jovens adultos estavam matriculados em cursos de EJA, enquanto cerca de 7,2 milhões de jovens e adultos estavam matriculados no ensino regular, na educação profissional (concomitante e integrada ao ensino médio) ou nas escolas exclusivas, especializadas em educação especial:

Tabela 17 – Número de estudantes jovens e adultos, segundo tipos de oferta – Brasil, 2009

Total EJA – Ensino Fundamental (estudantes com 15 anos ou mais)	2.962.496
Total EJA – Ensino Médio (estudantes com 18 anos ou mais)	1.506.936
Total na EJA	4.469.432
Ensino Fundamental Regular – anos iniciais (estudantes com 15 anos ou mais)	284.486
Ensino Fundamental Regular – anos finais (estudantes com 15 anos ou mais)	3.599.828
Ensino Médio Regular (estudantes com 18 anos ou mais)	3.010.504
Educação Profissional - Concomitante (estudantes com 18 anos ou mais)	211.116
Educação Profissional – Integrada ao Ensino Médio	53.443
Educação Especial – Escolas Exclusivas Especializadas (estudantes com 15 anos ou mais)	106.501
Total nas demais ofertas	7.265.878
Total Geral	11.735.310

Fonte: Censo Escolar, 2009.

Notas: 1) Inclui estudantes da EJA presencial, da EJA semipresencial e da EJA integrada à educação profissional.

2) Descontados os estudantes com menos de 15 anos matriculados em cursos de EJA no ensino fundamental e os com menos de 18 anos que constam na EJA ensino médio.

3) Inclui estudantes do ensino fundamental de 8 e 9 anos.

Quando consideramos apenas os estudantes que possuíam mais de 18 anos, que estavam nos anos finais do ensino fundamental “regular”; os com mais de 17 anos, na educação especial (escolas exclusivas especializadas); e os com mais de 25 anos, no ensino médio “regular” e na educação profissional, observamos o seguinte:

Tabela 18 – Número de estudantes jovens e adultos, segundo tipos de oferta educacional – Brasil, 2009

Total EJA – Ensino Fundamental (estudantes com 15 anos ou +)	2.962.496
Total EJA – Ensino Médio (estudantes com 18 anos ou +)	1.506.936
Total na EJA	4.469.432
Ensino Fundamental regular – anos iniciais (estudantes com 15 anos ou +)	284.486
Ensino Fundamental regular – anos finais (estudantes com 18 anos ou +)	514.238
Ensino Médio regular (estudantes com 25 anos ou +)	457.886
Educação Profissional – Concomitante (estudantes com 25 anos ou +)	72.605
Educação Profissional – Integrada ao Ensino Médio (estudantes com 25 anos ou +)	8.016
Educação Especial – Escolas Exclusivas Especializadas (estudantes com + de 17 anos)	82.078
Total nas demais ofertas	1.419.309
Total Geral	5.888.741

Fonte: Censo Escolar, 2009.

Notas: 1) Inclui estudantes da EJA presencial, da EJA semipresencial e da EJA integrada à educação profissional.

2) Descontados os estudantes com menos de 15 anos de idade que estão matriculados em cursos de EJA no ensino fundamental e os com menos de 18 anos que constam na EJA ensino médio.

3) Inclui estudantes do ensino fundamental, de 8 e 9 anos.

4) Inclui estudantes da educação profissional concomitante e subsequente.

Pode-se verificar na Tabela 18 que cerca de 1,4 milhões de jovens e adultos estava matriculado em outras modalidades. Ou seja, 24,10% dos jovens e adultos na faixa etária considerada não se encontrava em cursos de EJA.

Até o momento, investigamos alguns números relativos ao atendimento na EJA no Brasil. Analisando os dados do atendimento da demanda potencial promovido por tais ações conclui-se que o país ainda está distante de atender o público jovem e adulto excluído e/ou que não completou sua escolaridade básica.

Além dos números referentes ao atendimento, é valioso explorar informações relativas à qualidade do ensino oferecido. Como amostra desta dimensão, trabalhamos com os dados do Censo Escolar 2009, que retratam

aspectos da infra-estrutura presente nas escolas que possuem matrículas de EJA. Com exceção do item “banheiros dentro do prédio”, as escolas que oferecem EJA apresentam maior carência de dependências e equipamentos dentro de todas as escolas da educação básica. Observamos, a seguir, a precariedade infra-estrutural com que a população jovem e adulta é atendida no Brasil:

Tabela 19 – Número de escolas, matrículas e percentual de estudantes atendidos na EJA (Fundamental + Médio), segundo a Dependência Existente na Escola – 2009

Dependências e Equipamentos Existentes na Escola	Escolas	Matrículas	% Estudantes Atendidos
Total	40.853	4.661.332	100,0
Quadra de Esporte	14.486	2.438.678	52,3
Banheiros dentro do prédio	35.423	4.494.325	96,4
Biblioteca	15.809	2.656.697	57,0
Sala de Leitura	5.778	1.080.958	23,2
Computadores	26.443	4.195.361	90,0
Computadores para uso dos estudantes	18.021	3.126.817	67,1
Internet	19.207	3.531.175	75,8
Internet Banda Larga	14.780	2.791.514	59,9
Laboratório de Informática	17.164	3.036.572	65,1
Laboratório de Ciências	4.543	996.503	21,4
Banheiros Adaptados para deficientes	6.704	1.211.488	26,0

Fonte: MEC/Inep/Deed.

A análise dos dados apresentados na Tabela 19 corrobora para o fato de que um dos desafios históricos para a EJA é constituir-se em uma política pública de Estado, superando as ações pontuais dos governos de ocasião. Para tanto, há necessidade de que os planos educacionais sejam elaborados e cumpridos com metas (quantitativas e qualitativas) crescentes, nítidas, com a responsabilização

direta dos governantes que não venham a cumpri-las. Política pública de Estado em sua perspectiva ampliada, como foi tão bem formulada por Gramsci.

No caso das pessoas jovens e adultas, os governos não têm cumprido seu direito constitucional à educação nas várias esferas administrativas. A sociedade civil, sobretudo por meio dos setores organizados que lutam por essa área, tem desempenhado um papel valioso para que tal direito seja reconhecido e cumprido pelos diversos poderes públicos. Em um Estado permanentemente em disputa, as lutas perpassam e disputam o espaço hegemônico, fazendo avançar a conquista deste direito e forçando o Estado a cumprir com suas responsabilidades.

2.3.2 – A disposição da EJA na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)

Com discurso de que a alfabetização de adultos seria uma das prioridades, o MEC reassumiu sua responsabilidade na área. No primeiro ano da gestão Lula foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), responsável pelo PBA, e a Comissão Nacional de Alfabetização (CNA), que contava com a participação de movimentos sociais e, em especial, dos diversos fóruns de EJA. Contudo, em 2004, face às reivindicações de que a alfabetização fosse integrada a outras políticas de educação básica, a SEEA foi incorporada à SECAD, que passou a dedicar maior atenção à diversidade em geral.

A criação da SECAD trouxe a perspectiva de extravasar os limites da escolarização formal, destacando a necessidade de a educação acontecer por toda a vida, principalmente no caso da população jovem e adulta, que ainda não se beneficiou do acesso e da permanência na escola. Outro aspecto a ser reconhecido é o fato de essa secretaria representar, valorizar, dar voz à enorme diversidade de sujeitos e experiências que marcam a luta pela EJA no Brasil.

Machado (2009) considera que a criação da SECAD fez com que as demandas específicas dos povos quilombolas, indígenas, privados de liberdade, pescadores e pessoas com deficiência, entre outras, fossem levadas em consideração com maior destaque. Programas como o ProJovem, o Educando para a Liberdade e o Pescando Letras confirmam tal diagnóstico. Muitos desses

programas são realizados por meio de ações conjuntas da SECAD com outras secretarias ou ministérios. A autora (2009) destaca que essa preocupação com a diversidade dos sujeitos da EJA e o desdobramento de tais ações desenvolvidas pelo governo federal obterão maior ressonância de acordo com os interesses e arranjos políticos dos gestores municipais e estaduais. Entretanto, a SECAD carece de recursos financeiros e estruturais e de um espaço de maior importância no próprio MEC. Sobre este aspecto, ressalta-se a seguinte citação do VI ENEJA (RELATÓRIO-SÍNTESE, 2004, p. 11-12) que, apesar de não citar especificamente a criação da SECAD, corrobora a nossa avaliação:

[...] Se por um lado se avança no tocante à assunção de uma nova concepção do que deve ser a política pública do MEC, abandonando a perspectiva restrita de alfabetização, e ampliando-a para a de educação de jovens e adultos, por outro lado não se verifica, ainda, expressivo financiamento que faça jus à prioridade estabelecida pelo governo federal [...].

Em outro excerto desta manifestação (RELATÓRIO-SÍNTESE, 2004, p. 12) é descrita a contradição na condução da EJA no início do governo Lula:

Assumindo os avanços já referidos, mas também apontando as contradições presentes na condução política dos programas na área, o ENEJA não poderia deixar de assinalar a ação pouco incisiva do MEC para a derrubada dos vetos ao Plano Nacional de Educação, como ao FUNDEF, o primeiro e o segundo conformadores de uma lógica que se manteve cruelmente durante todo o governo anterior, quando o lugar da EJA foi mantido como o da subalternidade e do assistencialismo [...].

A partir desse momento começamos a trabalhar com as opiniões das pessoas que entrevistamos para esta tese. No tocante ao órgão no qual a EJA está agora alocada, dois dos nossos entrevistados têm opiniões divergentes. Para Cláudio Neto, a modalidade em questão deveria retornar para a Secretaria de Educação Básica (SEB), enquanto Maria Margarida defende sua continuidade na SECAD. Vejamos seus argumentos. De início, o entrevistado cita a importância de todas essas ações de EJA estarem sob a responsabilidade do MEC e não dispersas em ministérios ou secretarias, como aconteceu na gestão Lula:

Ter uma ação interministerial é salutar, mas desde que todas essas ações de vários ministérios venham para discutir dentro da educação. O que não pode é um programa, por exemplo, o

ProJovem, nascer no Gabinete da Presidência, ser tocado por lá, dentro de uma concepção que não é aquela que a gente espera na educação e aí cria essa coisa estranha e a gente não consegue encampar. Acho que poderia ter essa ação interministerial. O Ministério do Trabalho, o Gabinete da Presidência, o Ministério da Saúde, mas essa concepção ser algo mais articulado dentro da educação, de uma concepção de educação. O núcleo de concepção dessas políticas seria na SEB, mesmo que esses ministérios viessem lá. [...] Não o contrário, a educação ir ao Gabinete da Presidência para discutir o ProJovem, aí é que fica uma coisa estranha. Porque, o que acontece na verdade, é que há uma sobreposição de recursos sobre o mesmo público.

Cláudio Neto defende que a EJA seja alocada na SEB/MEC (portanto, retirada da SECAD), que deveria tratar exclusivamente da diversidade nos dois níveis educacionais e em todas as suas etapas e modalidades. Para ele, em um primeiro momento, seu estabelecimento na SECAD foi estratégico, pois trouxe o impacto de dar visibilidade à EJA. Contudo, essa manutenção acaba prejudicando a EJA, que se torna a única modalidade suprimida do âmbito direto da SEB:

A EJA é a única modalidade que está fora da SEB. Isso não dá para admitir. Não é o papel da SECAD [desenvolver as políticas de EJA]. Acho que a SECAD não conseguiria, por força de concepção mesmo, não é o papel dela, que é o de assessorar a EJA nesses debates de gênero, etnicorracial, geracional e ver em que medida a EJA pode avançar nessa discussão. Mas não implementar as políticas de EJA e assessorar essas discussões.

Questionamos a Cláudio Neto se o governo havia sinalizado positivamente ao encaminhamento da EJA à SEB e ele respondeu que não. Quais seriam, então, os motivos para a gestão Lula agir dessa maneira? Segundo o entrevistado,

Não sinalizou porque não há uma compreensão do governo ainda de que a EJA é uma modalidade como qualquer outra. Vai manter como uma política de assistência. É essa a visão do governo. E o movimento é condescendente quando não faz a crítica e não faz a denúncia de dizer: “o governo federal está errado”.

Maria Margarida diverge da opinião de Cláudio Neto quanto ao lugar onde a EJA precisa estar abrigada. Para ela, essa modalidade deve continuar no âmbito da SECAD, pois, se voltasse a fazer parte da SEB, tenderia a perder forças:

Hoje, do jeito que está o MEC, se ela for para a SEB estará enterrada de novo. Porque há um foco no ensino fundamental de 9 anos e no médio inovador, e nenhuma dessas duas políticas dialogam com a EJA. O coração da SEB é isso. O grande

problema não é o lugar onde a EJA está, é a falta de diálogo com os outros lugares. Por exemplo: não concebo um DPEJA na SECAD que não faça um trabalho em conjunto com a SETEC com a questão do Proeja. [...] Atualmente, tirar a EJA da SECAD e devolvê-la para a SEB eu não diria que ela tem força suficiente para emplacar lá dentro como departamento. Se brincar, ela vira de novo uma coordenação. Parece bobagem, mas na estrutura, na hierarquia dessas secretarias isso tem uma diferença grande.

Perguntamos também para Jorge Teles se as políticas públicas para EJA deveriam continuar na SECAD ou se deveriam ser deslocadas para a SEB. O entrevistado considera que essa modalidade tem que estar em um espaço à parte e não subsumida dentro da pasta da educação básica, visto que:

[...] a EJA não é só escolarização, mas é escolarização também. Ela tem uma parte de educação não formal, uma parte de leitura, uma parte de ensino superior, tem toda uma discussão que vai além do âmbito da educação básica. Se você a submete à educação básica acontece que você vai trabalhar melhor na fronteira da educação básica.

Ou seja, para Jorge Teles, o deslocamento da EJA para a SEB poderia beneficiá-la em alguns aspectos da escolarização formal, contudo dificultaria tratá-la em uma perspectiva diferenciada. O retorno para a SEB “seria um retrocesso, seria uma volta à idéia de ser simplesmente uma etapa da educação básica, e a EJA é muito mais do que isso”. Quanto ao fato de a EJA estar disposta em diversos ministérios, o entrevistado argumentou:

Em um primeiro momento, vejo como extremamente positivo. A aprendizagem ao longo da vida tem que ser de todo mundo e a EJA, nessa perspectiva, tem que estar presente em todos os ministérios, e hoje ela não está em todos os ministérios. Deveria estar. Houve uma necessidade de pavimentação para que houvesse aprendizagem, porque quanto mais horizonte, mais devagar. Quanto mais focado, mais você consegue avançar. A questão hoje é coordenar melhor essas ações.

De acordo com Jorge Teles, se a EJA estivesse na SEB seria muito mais difícil realizar essa coordenação. Ele afirma, igualmente, que o fato de estar em uma secretaria da diversidade aumenta a chance de materializar esse importante passo para que as políticas públicas de EJA tenham o respeito necessário. Em síntese, a alocação da EJA na SECAD, de acordo com todos os entrevistados, foi

positiva no começo, justamente para diferenciá-la, mostrando a necessidade de considerar suas especificidades, o que contribuiria para seu destaque nas políticas educacionais. A divergência de opiniões se dá quanto à permanência da situação atual, sendo que Cláudio Neto critica a manutenção da EJA na SECAD.

Sobre essa discussão, ponderamos que há três fatores a considerar: 1) primordialmente, o *status* que a modalidade em questão goza dentro das políticas educacionais; 2) o local em que a EJA está alocada; e, por fim, 3) a necessidade de um órgão que coordene todas as ações na área. O primeiro fator é, de fato, o que baliza a condição com que essa modalidade é tratada pelo governo. O aporte de recursos, em especial financeiros, e o grau de importância atribuída à EJA nas diversas atividades / ações do MEC servem para qualificar o nível de prioridade que desfruta. Quanto a isso, entretanto, o que se observa é assaz questionável.

Entendemos que tão-somente a distinção da EJA como única modalidade colocada à parte da estrutura central do MEC pode suscitar certo isolamento, preocupação externada por Cláudio Neto. Por outro lado, o retorno desta modalidade para dentro de alguma secretaria do MEC, a SEB, por exemplo, talvez dificulte a compreensão de suas especificidades e as próprias inserções dos movimentos sociais da área. Por isso, defendemos a necessidade de elevar a condição da EJA no rol das políticas educacionais. Com tal medida, ela poderia continuar alocada na SECAD ou, mais ainda, poder-se-ia criar uma secretaria específica para ela: a Secretaria de Educação de Jovens e Adultos (SEJA).

A SECAD, realmente, tem como foco central a diversidade – aliás, aspecto este que deve permear os dois níveis educacionais e todas as suas etapas e modalidades – que prejudica, de certa forma, o destaque para a EJA. Portanto, esse novo órgão poderia olhar estritamente para a educação da população jovem e adulta, coordenando, inclusive, todas as ações voltadas para esse público desenvolvidas por outras secretarias ou ministérios. De mais a mais, esta nova secretaria poderia responsabilizar-se pelo próprio Sistema Nacional de Educação de Jovens e Adultos – a ser criado –, coordenando não apenas as ações adotadas pelo governo federal, mas também as realizadas pelos demais entes federados.

Apesar de constar em seu plano de governo a construção de um MOVA Brasil⁴⁰, amplo e provido de estrutura adequada, o governo Lula acabou desenvolvendo o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Sobre este aspecto, Davies (2004, p.150), ao analisar os primeiros 21 meses do governo Lula, destaca a falta de similaridade entre as políticas governamentais adotadas para a educação com o que constava no documento *Uma escola do tamanho do Brasil*, lançado pelo PT para a eleição presidencial de 2002.

Sobre a diversidade de ações e programas desenvolvidos, Jorge Teles aponta para o caráter positivo da medida, ressaltando, porém, a necessidade de se construir um trabalho de coordenação de todas essas iniciativas:

[...] [A EJA] foi capturada por outros ângulos pelo governo federal, geraram programas específicos, o que inicialmente pode ser visto como negativo: “está todo mundo fazendo EJA!”. Mas, na prática, vira uma coisa positiva porque todo mundo está percebendo a necessidade de se fazer a EJA. Aí entra o segundo nível, que agora ficou para a Dilma [Rousseff] fazer, que é o nível de coordenação dessas ações todas para a EJA.

De fato, as políticas de EJA adotadas durante o mandato de Lula careceram de uma coordenação geral ou de algo do gênero como, por exemplo, a criação de um Sistema Nacional de EJA. Segundo Jorge Teles, tal coordenação deveria ser realizada pelo DPEJA/SECAD,

[...] que é uma secretaria da diversidade, mas isso tem outra instância, que acho que a gente tem que estar fortalecendo, que é a CNAEJA, enquanto coordenação social, e a Casa Civil enquanto coordenação intra-governo. E a Casa Civil poderia delegar isso, em último espaço, à SECAD.

Até mesmo o entrevistado Jorge Teles, responsável pela direção do DPEJA (2008-2010) e defensor da administração em questão, pontua que em tais políticas aconteceu um processo de fragmentação, apesar das alegações apresentadas:

Tinham várias boas idéias, mas nessa visão fragmentada de pastas, o cara pegou lá e falou que “essa minha parte eu faço sozinho”. [...] O problema de articulação de política pública é algo que não vem só da EJA, é um processo histórico no Brasil. Então, os movimentos têm razão de apontar a fragmentação? Têm. Agora

⁴⁰ MOVA é a sigla correspondente ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos.

a minha pergunta é: alguma política nacional nasceu não fragmentada?

No entanto, o entrevistado refuta que tais políticas também tiveram como características a pulverização e a sobreposição, aspectos estes sempre criticados pelos movimentos sociais, como veremos adiante ao tratar dos documentos dos ENEJA. Para ele, não houve pulverização, ao contrário, existia uma concentração, na medida em que foram adotados apenas uns seis ou sete programas, número inclusive reduzido quando se pensa em atender e valorizar a especificidade dos sujeitos da EJA. Quanto à sobreposição, ele não considera um problema tão grave quanto os movimentos apontam, pois ela estaria restrita a exemplos locais. Na defesa de sua visão, o entrevistado argumenta que, visto o baixo percentual de atendimento da demanda, a crítica acerca da sobreposição não se justifica.

Essas refutações apresentam pontos questionáveis. Um deles é que não há como contestar a pulverização, sem que tenha havido uma organização central dos programas de EJA. E não se trata apenas da falta de coordenação, nem tampouco da ausência de diálogo entre os programas, problemas estes já diagnosticados. Trata-se, também, da adoção aleatória de ações desprovidas de concepções curriculares e/ou princípios gerais, que deveriam orientar as políticas públicas de EJA na gestão Lula. Os diversos órgãos ou pastas criavam programas de EJA ao bel prazer, sem que houvesse uma participação ativa do MEC e, muito menos, dos movimentos sociais organizados da área. O outro ponto é o da sobreposição, que por vezes só não ocorreu devido à falta de coincidência ou mesmo ao baixo atendimento do público requerente, já que os programas eram lançados e desenvolvidos sem a necessária articulação e sem um mapeamento organizado da demanda.

2.3.3 – O Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA)

O PBA foi implantado em 2003, ainda no início do governo Lula, ficando posteriormente sob a responsabilidade da SECAD. Consiste em uma ação descentralizada na qual a União suplementa financeiramente os demais entes federados, entidades privadas sem fins lucrativos e instituições de ensino superior na abertura ou manutenção de cursos de alfabetização de jovens e adultos. Para receberem os recursos, os entes públicos têm que assinar uma declaração de compromisso, na qual apresentam um plano plurianual de alfabetização, onde constam ações, abrangências e formas de realização das metas. As entidades privadas realizam um convênio com o FNDE, no qual têm que comprovar experiência em projetos de alfabetização e/ou de EJA.

Desde 2003, são repassadas pelo governo federal verbas para a formação de professores, sendo que em 2007, em especial após o lançamento do PDE, começaram a ser enviados recursos para o pagamento de coordenadores e supervisores pedagógicos, a aquisição de alimentos para os estudantes e a compra de material escolar e pedagógico. Nesse momento, foram priorizadas as ações de alfabetização nos 1.103 municípios que apresentavam um percentual maior do que 35% de jovens e adultos analfabetos⁴¹. Além disso, passou-se a focalizar dois grupos: pessoas de 15 a 29 anos de idade e a Região Nordeste.

Os cursos são breves, variando de 240 a 320 horas-aula (aproximadamente seis a oito meses de duração), de acordo com as propostas pedagógicas dos órgãos que realizam tais cursos. Ou seja, propiciam apenas o ingresso de estudantes jovens e adultos no processo de alfabetização. Daí a necessidade de os diversos governos encaminharem os egressos deste programa para cursos de EJA relativos às séries iniciais do ensino fundamental.

Os números de parceiros, de alfabetizados atendidos, de municípios cobertos e de valores investidos no PBA podem ser vistos, a seguir, segundo dados fornecidos pelo Sistema Brasil Alfabetizado (SBA):

⁴¹ Segundo números apresentados pelo Censo de 2000 (IBGE).

Tabela 20 – Parceiros, alfabetizandos atendidos, municípios cobertos e recursos investidos no Programa Brasil Alfabetizado – 2003 a 2009

Anos	Parceiros	Alfabetizandos	Municípios	Valores investidos (R\$)
2003	188	1.668.253	2.729	162.123.469,81
2004	382	1.717.229	3.554	167.179.959,50
2005	642	1.966.132	4.200	208.356.627,82
2006	678	1.665.748	4.200	180.353.551,04
2007	1.141	1.394.236	3.699	80.501.756,96
2008	996	1.382.740	3.018	103.280.185,00
2009	1.317	1.912.767	3.894	159.468.093,75

Fonte: SBA/SECAD/MEC.

* O Ciclo 2009 ainda está em execução. O Valor investido corresponde à meta de 2.107.805 alfabetizandos.

* O quantitativo de 1.912.767 alfabetizandos (2009) corresponde aos cadastros até 26/03/2010.

* Em turmas ativas foram atendidos 1.547.030 alfabetizandos.

A meta do Ciclo 2010 é de 2.283.049 atendimentos (a execução dependia da publicação da Resolução 2010).

Observa-se que houve um crescimento do investimento nos três primeiros anos, uma drástica redução entre 2006 e 2007, uma elevação em 2008 e, caso a execução tenha sido cumprida, um novo crescimento no último ano da série. Vale mencionar que houve um aumento no investimento de aproximadamente 27%, quando comparado ao executado no PAS em 2002 (R\$ 128 milhões), último ano do governo anterior. Todavia, o valor aplicado em 2003 chega a ser maior do que o previsto para 2009 (repetimos, na ocorrência do que foi planejado). A comparação do início da série com 2008 é ainda mais emblemática: houve uma diminuição dos valores por volta de 50%. Em relação ao número de alfabetizandos atendidos no PBA, há também uma elevação no período 2003-2005, quedas abruptas em 2007 e 2008 e uma elevação pretendida para 2009. No tocante à quantidade de municípios cobertos pelo programa, destaque-se o arrefecimento ocorrido entre 2006 e 2008, no caso, mais de mil municípios sem cobertura.

Com base nesse quadro, calculamos o investimento médio por estudante realizado nessa série histórica do PBA. Vejamos os números:

Tabela 21 – Investimento médio por estudante no Programa Brasil Alfabetizado – 2003-2009

Anos	Alfabetizandos	Valores investidos (R\$)	Investimento médio por estudante
2003	1.668.253	162.123.469,81	97,18
2004	1.717.229	167.179.959,50	97,35
2005	1.966.132	208.356.627,82	105,97
2006	1.665.748	180.353.551,04	108,27
2007	1.394.236	80.501.756,96	57,73
2008	1.382.740	103.280.185,00	74,69
2009	1.912.767	159.468.093,75	83,37

Fonte: SBA/SECAD/MEC.

* O Ciclo 2009 está em execução. O Valor investido corresponde à meta de 2.107.805 alfabetizandos.

* O quantitativo de 1.912.767 corresponde aos cadastros até 26/03/2010.

* Em turmas ativas foram atendidos 1.547.030 alfabetizandos.

A meta do Ciclo 2010 é de 2.283.049 atendimentos (a execução dependia da publicação da Resolução 2010).

O maior investimento médio por estudante ocorreu em 2006: R\$ 108,27. O menor foi no ano seguinte, R\$ 57,73, queda de aproximadamente 47% em relação ao ano anterior. Houve redução também em relação aos valores de 2003 e de 2008, último ano em que aparece a execução completa do programa: diminuição de quase 24%. Ou seja, nesse interregno houve uma contração no valor médio investido por estudante e no número de alfabetizandos atendidos no principal programa de alfabetização. O PBA, criticável quanto aos aspectos: 1) conceito restrito de alfabetização; 2) primar pela reduzida duração; e 3) falta de garantia da escolaridade de seus egressos, ainda teve seu orçamento diminuído no período estudado. Não à toa, ficou distante no objetivo de eliminar o analfabetismo. Mais do que isso, se continuar assim, tal política provavelmente não conseguirá reverter em um curto prazo os elevados índices de analfabetismo vigentes no país.

Para se ter uma ideia da distância que o país está de eliminar o analfabetismo, basta recordar os números já trabalhados anteriormente sobre a taxa de atendimento do PBA em relação à demanda potencial. Em 2008/2009, a taxa de atendimento era de apenas 9,7%, percentual inclusive inferior ao do período 2006/2007, no caso, 11,6%. Esses dados “falam por si”.

Indagamos o entrevistado Jorge Teles sobre sua avaliação acerca do PBA. Para ele, este programa:

[...] na realidade, é um mutante. Ele começou de um jeito em 2003 e terminou outro em 2010. O processo foi muito positivo, foi mantido o nome político por conta das questões de política governamental, foi mudando o seu perfil. No início, qualquer pessoa podia fazer qualquer coisa. Foram financiados estados, municípios, ONG, qualquer instituição que quisesse ir lá receber dinheiro fazia o cadastro, que era muito simples. A tentativa era de se erradicar em pouco tempo. A ideia era de criar um grande movimento para dar conta daquilo em três, quatro anos. A gente foi mudando a visão aos poucos, em parceria com estados e municípios para virar uma porta de entrada para a EJA.

O PBA, na ótica de Jorge Teles, sofreu muitas mudanças ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. Apreende-se, nessa fala, que o PBA tinha, no início, um restrito caráter de campanha. Aparece também uma crítica no tocante à sua primeira configuração, na qual, praticamente, qualquer entidade poderia receber recursos para a abertura de salas de EJA. Por certo, essa configuração foi equivocada, uma vez que muitas entidades sem qualquer experiência na área puderam ser cadastradas. Sobre este aspecto, o entrevistado continua:

A gente fez uma avaliação em 2004 e percebemos que havia falhas. Porque você acabava não tendo o controle sobre tudo. Não que houvesse fraude, porque houve denúncia e foi só apenas 5% do programa, desses foi uma pequena parte. O problema é que gerava uma maior dificuldade na responsabilização.

Outro motivo que levou à mudança mencionada foram as críticas que os movimentos trouxeram à Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). Segundo Jorge Teles, buscou-se posteriormente a mobilização, o acesso, a permanência e o sucesso dos estudantes do PBA. Para tanto, foram citadas as seguintes ações: “professor minimamente preparado, formação inicial, acompanhamento pedagógico, formação continuada, material de qualidade”. Em relação ao último item, o entrevistado citou o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), que depois virou o Programa Nacional do Livro Didático/EJA (PNLD-EJA). Outras menções foram o Programa Literatura para Todos e o Programa Olhar Brasil. Perguntamos se os egressos do PBA conseguiam matricular-se em cursos que garantissem a continuidade de seus estudos. A resposta foi que no início, em 2003, foi muito

difícil garantir essa continuidade. Passou-se então ao convencimento dos entes federados que promoviam a oferta de cursos a se responsabilizarem por isso:

Quem faz no estado ou no município é o poder local, porque o MEC não tem visibilidade, mas também quem responde é o poder local. E quem oferta o restante da continuidade é o poder local. A gente começou a comentar isso: “Você é estado ou é município, eu não vou mais financiar ONG, universidade, não vou financiar outro tipo de instituição, só você. Agora você vai ter que se comprometer a dar continuidade.”

A dúvida é se o governo federal auxiliava as administrações locais no custeio desses cursos. De acordo com o entrevistado, a partir do momento em que apenas municípios e estados passaram a receber recursos do PBA, houve reestruturação em muitos entes federados, que passaram a criar salas de EJA para o primeiro segmento do ensino fundamental. Não obstante, quando se observam os dados da evolução do atendimento no segmento de EJA presencial ensino fundamental, anos iniciais, apreende-se que houve uma redução das matrículas de 2005 a 2009: queda de aproximadamente 31% ou quase 466.000 pessoas a menos. Isso indica que a continuidade nos estudos dos egressos do PBA pode não ter ocorrido da forma aludida/esperada por Jorge Teles.

Outro ponto que o próprio ex-diretor do DPEJA reconhece é que a mudança citada não garantiu a qualidade dos cursos: “E ainda tem alguns lugares em que a visão não é adequada de alfabetização. Ainda é uma visão de campanha, uma visão que oscila”. Na continuidade do diálogo, perguntamos sobre quais seriam os pontos em que o PBA ainda possui pontos falhos. Sua apreciação é a seguinte:

O problema que tem no Brasil Alfabetizado, e que as pessoas isolam, é um problema de educação no Brasil, que é a questão do professor. Tem dois aspectos: 1) da qualidade desse cara que dá aula; e 2) da remuneração adequada desse cara que dá aula. Mas é um problema que não está apenas no Brasil Alfabetizado. O cálculo da bolsa é um cálculo relativo à hora-aula do professor da rede básica e que realmente ganha pouco. Ninguém está falando que ganha muito ou que é satisfatório. O que a gente está falando é que há uma lógica dentro do Brasil Alfabetizado que só pode mudar quando a lógica educacional mudar.

Segundo o entrevistado, tinha até administrador municipal que solicitava: “Não aumenta o valor da bolsa porque se o cara pegar duas bolsas recebe mais do que o professor da educação básica do meu município”. Perguntamos se esses

motivos colocavam obstáculos ao aumento do baixo valor das bolsas pagas aos alfabetizadores. Jorge Teles respondeu que era sim um dos limitadores e continuou sua explicação raciocinando novamente com base no fato de que os valores eram irrisórios devido aos baixos salários pagos aos professores de muitas redes educacionais. Ele afirma ainda que, inclusive, se rebaixava o nível de escolaridade exigido para ser professor, também para não gerar discrepâncias:

Mas estou dando um exemplo de como a situação da educação no Brasil é dramática. Você tem um professor que, por questões financeiras, sai de um contrato de trabalho e vai para uma bolsa, aí não importa o valor da bolsa porque [há] outros ganhos que não são financeiros no contrato regular de trabalho. Então, se o cara abandona isso por causa de um valor, isso é muito triste, muito grave. E tinha outra pressão que era o seguinte: aqueles que já faziam alfabetização há muito mais tempo... Diziam: “Olha, eu tenho gente que é mil vezes melhor do que o professor que eu tenho no mercado e não tem ensino superior. Eu quero essa pessoa trabalhando, eles são educadores populares”. E a gente perguntava: “E como ele é educador popular?” “Ah, ele é”. “Tem algum certificado?” “Não”. “Tem algum diploma?” “Não”. “Vamos certificar?” “Não, pelo amor de Deus não faça isso, que eu não quero formalizar”. “Então, está bom”. Tem que rebaixar o que você pede de nível mínimo de escolaridade para ser professor, para poder trazer esse pessoal para dentro. Mas, aí você traz tudo, você abre a porteira.

Questionamos os pretextos citados pelo ex-diretor do DPEJA, mesmo que mostrando certo constrangimento. Os valores das bolsas dos alfabetizadores são baixos, cerca de meio salário mínimo. A alegação de que não se deveria aumentá-las devido aos também baixos salários dos professores que lecionam nas redes espalhadas pelo Brasil afora é inadmissível. E, a propósito, cabe lembrar que o piso salarial profissional do magistério público não está sendo cumprido em muitas localidades, entre outros fatores, pela falta de apoio do MEC, que “lava as mãos” no tocante ao auxílio que os municípios mais desprovidos de recursos financeiros necessitam. Ademais, tudo isso só causa indignação, pois não é concebível que o MEC tenha condições de pagar bolsas mais condizentes com o trabalho dos alfabetizadores, e não o faz simplesmente para não constranger administrações locais. Constrangidos devem se sentir os educadores submetidos a sobreviver com “auxílio” tão píffio, quiçá mesmo sem saber da postura adotada pelo MEC.

A resposta acerca da “flexibilização” da exigência quanto à escolaridade dos alfabetizadores por certo revela um aspecto que decorre da negligência governamental citada anteriormente. Defendemos a importância dos educadores populares que, durante a história da EJA, acabaram assumindo salas de aula mesmo sem a escolaridade devida. Mas, se a política pública se preocupasse, de fato, com esses educadores buscaria formas de elevar sua formação escolar, incentivando e financiando tais alternativas.

É também preocupante o que se explicita no excerto: “Vamos certificar?” “Não, pelo amor de Deus não faça isso, que eu não quero formalizar” “Então, está bom”, pois é um equívoco não certificar só porque o gestor não quer formalizar o tipo de escolarização promovida ou mesmo a função exercida pelo educador. Ademais, os alfabetizadores do PBA, em geral, não são formalizados como funcionários públicos de carreira nas autarquias municipais ou estaduais, o que corrobora o disparate. Por todos esses motivos, advogamos que os cursos de alfabetização de jovens e adultos devem ser realizados pelas próprias redes educacionais, fazendo parte dos anos iniciais do ensino fundamental e que a postura do poder público seja exemplar, seja no que se refere à escolarização de jovens e adultos, seja no que diz respeito aos educadores que trabalham na EJA.

Tivemos acesso ao Modelo Lógico do PBA e EJA (2009) elaborado pelo DPEJA/SECAD, onde são mencionados alguns fatores relevantes de contexto, que incidiam de forma desfavorável ao PBA, entre os quais destacamos: 1) baixa adesão de grandes municípios; 2) ausência de oferta de EJA em muitas municipalidades; 3) impacto negativo nos resultados das taxas de analfabetismo da PNAD 2008; 4) perda de memória administrativa e pedagógica das gestões municipais que iniciaram mandato em 2009; e 5) falta de “carimbo” dos recursos do Fundeb destinados à EJA. Ou seja, os dirigentes do DPEJA/SECAD assumem que o programa não estava conseguindo a adesão esperada em muitos locais e, por óbvio, tampouco conseguia rumar no sentido da eliminação do analfabetismo.

O Pacto com os Governadores, iniciativa tomada pelo governo federal para a redução do analfabetismo, foi uma tentativa de conseguir uma maior adesão das gestões estaduais e municipais da Região Nordeste e da Amazônia Legal ao PBA.

As metas eram: atender, no período 2008-2010, 52,4% da demanda potencial da primeira região (3.909.117 atendimentos de uma demanda de 7.463.913 pessoas) e 39,1% da segunda (521.419 atendimentos de uma demanda de 1.334.912 pessoas). Procurava-se, outrossim, comprometer estes entes administrativos na garantia da continuidade nos estudos dos egressos do PBA. Dentre os gargalos discutidos pela SECAD com os governadores, destacam-se: 1) a dificuldade de mobilização dos jovens e adultos analfabetos; 2) a baixa articulação entre programas de alfabetização e EJA; 3) a redução das matrículas de EJA relativas ao primeiro segmento do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais, mesmo após o advento do Fundeb; 4) a pouca integração entre os programas sociais; e, por fim, 5) a reduzida articulação de programas de alfabetização de EJA com projetos de geração de emprego e renda. Ou seja, o próprio governo federal lista alguns dos obstáculos elencados nesta tese para a garantia do direito educacional do público em questão, em especial na alfabetização.

Uma ação adotada pelo PBA, aparentemente positiva, foi a contratação de consultores para atuar nos municípios que apresentavam índices de analfabetismo igual ou superior a 35%. Tais localidades estão situadas em estados das regiões Norte e Nordeste, além das áreas do Vale do Jequitinhonha e do Vale do Mucuri em Minas Gerais. Os consultores tinham a incumbência de orientar os gestores locais sobre a maneira de adesão ao programa, incentivar a mobilização, auxiliar na elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização e buscar formas que possibilitassem a estes municípios dar continuidade nos estudos aos egressos do PBA. Outras iniciativas importantes adotadas foram a distribuição de materiais didáticos, no âmbito do PNLA, e de kits de livros selecionados pelo Concurso Literatura para Todos, que procura incentivar a leitura dos estudantes. O Projeto Olhar Brasil, que procura realizar exames oftalmológicos e distribuir óculos para os estudantes com dificuldade visual também se trata de ação elogiável.

Insuficiente, o PBA pouco acrescenta em relação às campanhas e aos programas de alfabetização realizados no país desde a década de 1940. Mas, em comparação com o PAS, única iniciativa do governo de FHC na área, estabelece

relação direta com estados e municípios e permite a apresentação de projetos para a EJA, como destaca Machado (2009, p. 24):

O PBA, criado por decreto presidencial em 2003, diferente da lógica do PAS, que se pautava pela parceria público-privada, vai estabelecer uma relação direta com os estados e municípios para a oferta de alfabetização de jovens e adultos. O início do repasse de recursos, em 2003, contou com a possibilidade de apresentação de projetos ao PBA por parte de organizações não-governamentais (ONGs), universidades e movimentos sindicais e populares; no entanto, a partir de 2007, o recurso passou a ser enviado exclusivamente para as secretarias municipais e estaduais que apresentassem o Plano Plurianual de Alfabetização.

Não obstante, a lógica de programa de ação rápida e só para a alfabetização é característica também presente. Eis outros problemas do PBA:

[...] exigência de 25 educandos matriculados por turma, levando educadores a manter matriculados educandos que desistiram, e a matricular educandos que, de fato, não freqüentam, ou então matricular educandos de nível mais avançado de escolaridade; manutenção de vínculo ao número de educandos em classe, para o pagamento de bolsa ao alfabetizador; [...] formação de alfabetizadores nem sempre realizada; descontinuidade de estudos após o encerramento do Programa; falta de condições e/ou vontade política dos municípios para dar continuidade à alfabetização; seleção precária de alfabetizadores, assim como financiamento ainda insuficiente [...] (RELATÓRIO-SÍNTESE DO VIII ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2006, p. 4).

As deficiências relativas à precária infra-estrutura, tão comuns em diversos programas que marcaram a história da EJA no Brasil, também se apresentam no PBA. Em síntese, concordamos com a opinião de Volpe (2010, p. 316):

Pelas evidências apresentadas até o momento, torna-se difícil acatar a sugestão de evitar encarar o Brasil Alfabetizado como campanha ou ação voluntarista, desvinculada da política de Educação Básica voltada ao segmento da população de jovens e adultos, e de não contemplar nele equívocos de programas semelhantes implementados no passado próximo.

Fator também preocupante, no que se refere à manutenção de cursos restritos à alfabetização de jovens e adultos, que perduram no Brasil, pode ser constatado por meio da investigação realizada pelo IBGE et al. (2009), que buscou complementar indicadores geralmente pesquisados e acrescentar informações sobre a demanda na EJA: em 2007, apenas 6 de cada 100 pessoas egressas desses

cursos ingressam em cursos de EJA equivalentes às séries iniciais do ensino fundamental. Ou seja, não ocorre a necessária continuidade de estudos, que possibilitaria a sedimentação do processo de alfabetização, pois os poucos meses de duração (geralmente, de seis a dez), na maioria dos casos, não permitem isso. Assim, como a maior parte dos egressos não consegue prosseguir nos estudos, o próprio aprendizado inicial acaba comprometido. Quando se atenta para o fato de que o horizonte pretendido é, no mínimo, a conclusão da educação básica, observa-se a distância a se percorrer em relação aos desafios de atendimento.

Após todas essas informações, concordamos com Machado (2011, p. 9) quando afirma que, no final das contas, o PBA mantém o histórico de não contribuir para que a população jovem e adulta possa prosseguir seus estudos, nem ao menos nas séries iniciais do ensino fundamental:

A alfabetização de jovens e adultos, para além das questões metodológicas e pedagógicas, precisa ser enfrentada como um problema de política pública de ensino fundamental. As experiências históricas, desde as campanhas da década de 1940, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) nas décadas de 1970 e 1980, o Programa Alfabetização Solidária nos anos 1990 e o Programa Brasil Alfabetizado nos dois mandatos do Governo Lula, confirmam isto. Com certeza todas estas iniciativas resultaram em algum acesso a escolarização, mas nenhuma delas conseguiu estender a escolaridade ao público que dela participou, com resultados que correspondessem pelo menos à conclusão de quatro anos de estudo.

2.3.4 – O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem)

O ProJovem foi implantado em 2005, vinculado à Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Como parte de um rol de ações que objetivavam a conformação de uma Política Nacional de Juventude, no início foi destinado à inclusão de jovens de 18 a 24 anos, com escolaridade superior à 4ª série que não concluíram o ensino fundamental e não possuíam vínculos formais de trabalho. A meta era realizar a integração entre o aumento da escolaridade (conclusão do ensino fundamental), a formação inicial ligada à qualificação profissional e a ação comunitária. Tinha também como expectativa propiciar a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação.

A carga horária era de 5 horas diárias por um período de 12 meses ininterruptos, perfazendo um total de 1.600 horas, sendo 1.200 horas presenciais e 400 horas não presenciais. Os educandos recebiam, no início do programa, uma bolsa mensal de R\$ 100,00, valor equivalente à aproximadamente um terço do salário mínimo da época⁴². O curso previa as disciplinas do ensino fundamental, aulas de informática, o aprendizado de uma profissão, bem como atividades sociais e comunitárias de forma integrada. Ou seja, trata-se de um programa que demanda a integração da EJA com a educação profissional.

O programa abarcava, no início, as capitais dos 26 estados brasileiros e 34 outros municípios das regiões metropolitanas, além da capital federal. Os recursos eram financiados pela União, que os repassava para os municípios responsáveis pela execução. Quanto às justificativas do governo para que essas localidades fossem atendidas, destacam-se: os jovens dessas regiões geográficas são destituídos de direitos elementares, em uma conjugação de carências econômicas, presença do narcotráfico e certas práticas de corrupção policial (BRASIL, 2005). Sônia Rummert (2007, p. 42) crítica tais argumentos, pois:

[...] estão fortemente marcados pela associação, no imaginário social, da juventude “pobre” com as chamadas “classes” perigosas. Para as camadas mais favorecidas da sociedade, os jovens oriundos da base da classe trabalhadora são potenciais delinqüentes, constituindo, portanto, grave ameaça à ordem social. A concepção de que o jovem das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora é alvo fácil do mundo do crime é explicitada correntemente, mesmo pelos profissionais envolvidos pelo programa [...].

Em 2008, o ProJovem foi reorganizado e expandiu seu campo de atuação. A faixa etária foi ampliada, com o atendimento de jovens com até 29 anos. A duração do curso também sofreu um aumento para 18 meses, os jovens com carteira assinada puderam cursá-lo e houve uma expansão para municípios com mais de 200 mil habitantes. O ProJovem inicial foi renomeado para ProJovem Urbano (vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República/SNJ) que, em 2009, atendia 346.780 jovens. O Programa Agente Jovem, destinado a jovens de

⁴² Consideramos o valor de R\$ 300,00, a partir do reajuste ocorrido em 01 de maio de 2005. No período de 01 de janeiro a 30 de abril deste ano o salário mínimo era de R\$ 260,00.

15 a 17 anos, foi integrado como ProJovem Adolescente Serviço Socioeducativo, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Programa Saberes da Terra, que atendia jovens do campo, foi anexado como ProJovem Campo – Saberes da Terra e foi alocado no MEC. Outra expansão foi a unificação dos programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola da Fábrica no ProJovem Trabalhador (MTE).

No Portal da Transparência obtivemos os valores investidos no ProJovem (Transferência de recursos – Função 8034):

Tabela 22 – Recursos investidos no ProJovem – 2006 a 2010 (em R\$)

Ano	Recursos investidos
2006	119.173.141,94
2007	57.770.948,66
2008	515.751.231,53
2009	811.276.896,67
2010	895.900.139,30

Fonte: Portal da Transparência.

¹ Inclui ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente e ProJovem Campo.

Os dados da Tabela 22 mostram um forte crescimento nos recursos investidos de 2006 a 2010. Exceto em 2007 (queda para menos da metade do recurso para 2006), em todos os outros houve aumento. Passa-se de quase R\$ 120 milhões (2006) para um valor próximo a R\$ 900 milhões em 2010 (alta de aproximadamente 750%). Em 2010, o ProJovem era o programa de EJA do governo federal com maior aporte de recursos diretos⁴³. A título de comparação, em 2010, no Portal da Transparência, o PBA (Programa 1060) tinha um investimento de quase R\$ 421 milhões e o Pronera (Programa 1350) tinha um total de quase R\$ 7,7 milhões⁴⁴.

⁴³ No Portal da Transparência não é possível observar o total de recursos para o Projeja. Os recursos investidos neste programa, muito provavelmente, acabam diluídos nos gastos constantes do Programa 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica. A única subfunção em que aparece uma menção ao Projeja é a “0A13 – Concessão de Bolsa-Auxílio para Formação Profissional – PROEJA”, com um valor de R\$ 24.900,00.

⁴⁴ Cabe mencionar que, no Portal da Transparência, o PBA e o Pronera aparecem como “gastos diretos por programa”, enquanto o ProJovem consta como “transferência de recursos por programa”. Ademais, os valores que ali constam para o PBA e o Pronera são diferentes das cifras

Em pesquisa realizada por Andrade et. al. (2009) sobre a composição social e os percursos escolares dos sujeitos do ProJovem, observa-se que o público jovem a que se destina esse programa não difere muito do de outros cursos de EJA espalhados pelo país: predominância de jovens negros, baixa renda familiar e/ou individual, precárias oportunidades de formação e inserção no mundo do trabalho, acesso restrito a bens de consumo e à redes de sociabilidade.

Uma crítica ao ProJovem refere-se ao escasso período para a conclusão do ensino fundamental, principalmente por prever que este programa possibilitaria aos jovens a compreensão dos processos sociais e dos princípios científicos e tecnológicos que sustentam a produção da vida nos dias atuais. A estrutura precária de muitas escolas que oferecem cursos do ProJovem também se destaca. As aulas de informática, por exemplo, eram um dos maiores chamarizes utilizados pelo governo para atrair educandos. Todavia, como destaca a pesquisa de Duarte e Coelho (2007 apud Volpe, 2010, p. 318-319) sobre a implantação do programa no Brasil, mais da metade dos jovens não tinha acesso à sala de informática, tampouco à biblioteca. Em outra avaliação do programa⁴⁵, os dados mostravam que, em 2007, 57% dos jovens matriculados não concluem o curso, 37% desistem antes do início das atividades e 20% evadem durante o andamento.

Rummert (2007, p. 42) critica a forma como o governo aborda o perfil do público destinatário do ProJovem, que teria acesso restrito a uma educação de qualidade e dificuldades para a permanência nos sistemas escolares, bem como apresentaria uma baixa inclusão em atividades de esporte, lazer e cultura:

[...] Tais constatações são tratadas no documento como características inerentes de parcela expressiva da população e não como explicitação do quadro de injustiça social do país e da ausência de efetivas políticas de promoção, por parte dos poderes públicos, da igualdade de direitos.

Os limites quanto ao desenvolvimento da ação comunitária também são questionáveis, em especial por atender demandas pontuais, de forma tutelada e quase não colabora para a formação integral desses jovens. Atividades como a

informadas para esta pesquisa por seus órgãos gestores (SECAD e INCRA, respectivamente).

⁴⁵ A avaliação, realizada por um Grupo de Trabalho composto por onze pesquisadores em complemento ao Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem, foi divulgada, segundo Volpe (2010, p. 319), pelo governo federal em uma reunião para coordenadores locais em 2009.

recreação ou a realização de pequenas intervenções, como pinturas e / ou conservação de ambientes nas suas localidades são alguns exemplos dessas limitações, que praticamente não auxiliam na formação consistente desses jovens, muito menos contribuem para mudanças qualitativas e duradouras nas chamadas “comunidades carentes”. A autora (2007, p. 43) questiona o tipo de inserção social que é possibilitado aos jovens desse programa:

[...] Na realidade, o leque estreito de possibilidades de atuação, circunscrito a limites já demarcados e pontuais, restritos a minimizar algumas das muitas expressões da “pobreza”, frustra as expectativas criadas em relação à ação comunitária. A análise da proposta e de sua implementação revela que o PROJOVEM convida os jovens ao engajamento em um projeto que lhes pré-determina o futuro nos marcos já estabelecidos para as frações mais exploradas da classe trabalhadora. Do mesmo modo, as poucas horas destinadas à formação geral e profissional, evidenciam que, para a grande maioria dos atendidos, a experiência propiciada pelo projeto será pouco fecunda.

Nas entrevistas que realizamos com Cláudio Neto, Jorge Teles e Maria Margarida procuramos verificar suas opiniões sobre o ProJovem. O primeiro declara o seguinte:

O ProJovem é uma proposta que tentou trazer os alunos com um incentivo na formação profissional, mas, por uma razão ou outra, furo. [...] A evasão do ProJovem, que é um indício que nada vai bem, é muito alta. Os sistemas não têm um equipamento para fornecer essa formação tecnológica. É muito precário. Isso reflete a falta de política pública, porque, na verdade, se você pensa em uma política de EJA, os sistemas tinham que estruturar sua ênfase na educação profissional. [...] A desarticulação é grande. Acho que o governo tenta incidir muito em questões pontuais. Primeiro, foi a questão da alfabetização. Quando pensa em uma proposta de política de EJA em uma fase mais avançada vai para o ProJovem e que não deu muito certo também. Porque não é integrado, e [...] o governo federal tem que ser o indutor, mas quem tem que implementar a política pública são os estados e municípios.

Cláudio Neto, portanto, enumera uma série de problemas: o alto índice de evasão, a precariedade dos equipamentos escolares, que acaba dificultando, em especial, a formação profissional e tecnológica, itens essenciais do programa e, por fim, a falta de articulação entre os diversos entes, aliada à ausência de uma maior indução – em nossa opinião, de recursos financeiros, formativos, estruturais, entre outros – por parte do governo federal.

Maria Margarida também apresenta uma opinião crítica. Para ela, o problema central do ProJovem é o fato de estar alocado na SNJ:

[...] Se é um programa de educação, a coordenação é do MEC. Não é de uma Secretaria de Juventude que tem de discutir todas as políticas para o jovem, dar a ênfase à necessidade de se pensar a juventude brasileira. Respeito tudo isso, acho bacana, agora, vir discutir escolarização [...] Não vamos dizer que aquilo é outra coisa. Ele tem vínculo com o mundo do trabalho? Tem. E uma participação significativa do Ministério do Trabalho que pegou para si a responsabilidade de elaborar a parte do vínculo com o trabalho. Tem vínculo com a questão da assistência? Tem. [...] Só que ele é educação. Ele não é política de assistência e não é política de geração de trabalho. Ele é educação.

Maria Margarida defende em outros trechos da entrevista que a interlocução entre diferentes ministérios ou áreas é salutar para o desenvolvimento de políticas de EJA, pois, muitas vezes, o próprio MEC acaba trabalhando de forma estanque com políticas que possuem aspectos escolarizantes, o que prejudica uma observação mais ampla das necessidades e anseios da população jovem e adulta. Contudo, ressalta que, quando se trata de uma política voltada para a escolarização, a coordenação deve estar sob a responsabilidade da área educacional, do MEC. A entrevistada desaprova igualmente o aspecto aligeirado presente no ProJovem:

Por conta disso, quando o projeto começou a ser modelado eu dizia: “Gente, nós estamos de novo errando. Nós estamos reduzindo o tempo”. Por que eu não chamo esse jovem e não o convenço a ficar para uma formação de qualidade de que necessariamente não precisa ser de redução de tempo? Porque os tais 12 meses em que o programa começou era para fazer tudo, todo o ensino fundamental, inserção na comunidade e a questão do mundo do trabalho. Esse é o grande equívoco. De novo, quem não escuta quem está trabalhando com EJA achava que iria ter uma procura desesperada por ProJovem. Não foi verdade. Todas as metas estimadas nos estados não foram alcançadas. A mobilização do jovem não passa pela oferta de um programa aligeirado de doze meses, com uma bolsa.

Em outros momentos da entrevista, Maria Margarida condena outros pontos do ProJovem, por exemplo: a padronização do currículo, que não considera as diferenças dos jovens nas regiões / locais; a falta de uma perspectiva mais abrangente de entendimento sobre quem são esses jovens que o programa busca

atender; a concepção restrita do conhecimento ofertado para os agrupamentos juvenis; a ênfase na certificação; e os poucos resultados obtidos pelo programa.

Solicitamos também a Jorge Teles que avaliasse o ProJovem. Como já havia pontuado Maria Margarida, sua principal crítica é em relação ao fato de o MEC/SECAD ter pouca ingerência neste programa criado na SNJ. Além disso, é possível verificar que se destaca uma apreciação negativa:

O ProJovem foi uma boa ideia, que teve um desenho que não foi tão bom quanto a ideia. Teve vários problemas. O primeiro grande problema do ProJovem foi não levar em consideração que educação é da área da educação, não é da área de assistência social, ... educação formal, estou me referindo, educação informal é para todo mundo. Agora, escolarização tem que envolver secretaria de educação, tem que envolver rede. Não fizeram isso e pagaram o preço. Tinha muito erro de certificação, achavam que esse currículo maravilhoso iria diminuir a evasão. Não diminuiu.

Perguntamos para Jorge Teles se o ProJovem, de alguma forma, chegou a concorrer com os cursos de EJA oferecidos pelas redes municipais ou estaduais. Segundo o entrevistado, em geral, isso não ocorreu, pois:

O ProJovem, no início, não tinha nem 200.000 vagas preenchidas. Então, ele não concorreu nesse sentido. Ele concorreu no sentido do imaginário. O cara que já estava de “saco cheio” daquela educação pobre, pensava: “Além de ruim eu ainda não recebo dinheiro. Vou esperar abrir aqui”. Em alguns lugares pode ter tido deslocamento de alunos? Pode. Mas o que eu estou dizendo era que o tamanho do ProJovem era tão pequeno que não impactava. Era coisa de 200.000 para cerca de 1.000.000 na EJA ensino médio, por exemplo. Então não foi esse o grande nó do programa. O nó do ProJovem foi o nascimento complicado.

Ou seja, a eventual concorrência pode ter acontecido apenas em algumas localidades. A única suspeição, segundo Jorge Teles, é que possa ter incidido no aspecto imaginário, sobressaindo-se a questão do auxílio financeiro que os estudantes do ProJovem recebiam, o que não ocorria nos outros cursos de EJA. De fato, muitos jovens observavam no ProJovem a oportunidade de recebimento de um pequeno subsídio. E cabe destacar a repetição da menção de que o problema deste programa configurou-se na inauguração, que não buscou uma integração maior com os setores educacionais do governo federal. No tocante aos

pontos positivos do Projovem, o entrevistado menciona a lógica de organização curricular, em especial a utilização dos chamados “arcos ocupacionais⁴⁶”.

Em suma, o Projovem se reveste de um forte caráter assistencialista, além de ostentar a mesma lógica de curso focado, precário, aligeirado e com ênfase na certificação, características comuns em políticas educacionais desenvolvidas para o público jovem ou adulto na história do Brasil. Envolvido em uma aparente inovação, sobretudo quando destaca a inserção desses jovens no mundo do conhecimento científico e tecnológico, o Projovem não possibilita ao seus educandos o acesso e a permanência em cursos consistentes, que contribuam para uma transformação nos seus percursos educacionais e / ou profissionais. A ação comunitária restringe-se a intervenções pontuais, que não corroboram para uma mudança significativa nas localidades em que tais cursos são organizados.

Outra iniciativa do governo Lula foi o Programa Saberes da Terra, em 2005, ligado ao MEC/SECAD, com o objetivo de integrar a formação do ensino fundamental com a qualificação social e profissional de jovens agricultores. Tinha como meta inicial a escolarização de 5.000 jovens de diferentes estados do Brasil. Este programa durou dois anos com essa denominação, sendo integrado posteriormente na Política Nacional de Inclusão de Jovens com a denominação de Projovem Campo – Saberes da Terra. São atendidos jovens de comunidades quilombolas, ribeirinhas, indígenas e assentados. Tem como meta matricular, até 2011, 275 mil jovens de 18 a 29 anos de idade. Em 2009, segundo dados da SECAD, o programa atendia 29.374 jovens de uma meta de 70.000 jovens.

O curso oferecido pelo Projovem Campo – Saberes da Terra tem duração de dois anos, em uma formação que procura integrar teoria e prática. Seus eixos são: agricultura familiar e sustentabilidade. É desenvolvido em regime de alternância: aulas teóricas na escola e práticas de agricultura na comunidade em

⁴⁶ Os arcos ocupacionais, em síntese, são conjuntos de ações referentes a uma base técnica comum abrangendo as esferas de produção e de circulação de bens e serviços. No Portal do Projovem Urbano são apresentados 22 arcos ocupacionais e suas respectivas ocupações, dentre eles: 1) Administração: a) Arquivador, b) Almoxarife, c) Contínuo e d) Auxiliar Administrativo; 2) Alimentação: a) Chapista, b) Cozinheiro Auxiliar, c) Repositor de Mercadorias e d) Vendedor Ambulante e 3) Serviços Domésticos I: a) Faxineira, b) Porteiro, c) Cozinheira e d) Caseiro.

que residem, com duração total de 2.400 horas, das quais 1.800 em sala de aula. Os estudantes recebem bolsa de R\$ 1.200,00, dividida em 12 parcelas iguais.

Desenvolve-se, ainda, um regime de alternância, no tocante à execução da proposta pedagógica e curricular, em diferentes tempos e espaços formativos, no caso o tempo-escola e o tempo-comunidade. Em sistema de parceria entre os sistemas municipais e estaduais que participam do programa, as instituições de ensino superior públicas responsabilizam-se pela formação continuada dos professores. O formato do programa é da responsabilidade de cada estado, segundo as características da atividade agrícola local. Este programa pode ser financiado com os próprios recursos do Fundeb.

Entendemos que o ProJovem Campo – Saberes da Terra é um exemplo de como os programas de EJA são desenvolvidos e tratados no país. O primeiro questionamento refere-se ao fato de que, em certa medida, a criação, inicialmente, dos Saberes da Terra foi criticado por se justapor ao Pronera, programa criado ainda no governo FHC e que tem um forte vínculo com um forte movimento de luta no campo: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – trataremos do Pronera no próximo subcapítulo. A divergência consistia no fato de que o MEC/SECAD é que teria maior ingerência sobre o Saberes da Terra, uma vez que no Pronera esse ministério e essa secretaria têm dificuldades de intervir. O segundo aspecto diz respeito à “aglomeração forçada” dos Saberes da Terra na forma de Projovem Campo. Esse agrupamento também acaba herdando muitas das características negativas que já citamos quando da análise do Projovem Urbano: precarização no atendimento e lógica de rápida certificação.

O ProJovem Trabalhador foi configurado sob a incumbência do MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). Cabe ao ministério a coordenação e a execução deste programa em suas quatro submodalidades: Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo e Escola da Fábrica. O Programa ProJovem Trabalhador – Juventude Cidadã, criado em 2008, substituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) – Juventude Cidadã.

O referido programa atende jovens de 18 a 29 anos de idade que estejam em situação de desemprego e sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo e que estejam em situação de dificuldade de inserção na atividade produtiva. Tais jovens recebem um auxílio financeiro de R\$ 600,00, distribuídos em seis parcelas de R\$ 100,00. A condição é que estejam cursando ou tenham concluído o ensino fundamental ou o ensino médio⁴⁷.

Seu principal objetivo é a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para esses jovens, por meio da qualificação sócio-profissional com vistas à inserção na atividade produtiva. O curso tem uma carga horária total de 350 horas/aula, sendo 100 para a Qualificação Social e 250 para a Qualificação Profissional, distribuídas em um total de 24 semanas, com 15 horas/aula por semana. Adota como metodologia os chamados arcos ocupacionais. Dentre os temas transversais abordados, destacamos: empreendedorismo e economia solidária, equidade de gênero e gestão pública.

Os agentes deste programa são o SPPE/MTE, responsável pela gestão e execução das transferências financeiras, e os estados, o distrito federal e os municípios com população a partir de vinte mil habitantes. O Plano de Implementação desta ação tem um prazo de execução de até doze meses, assim distribuídas: quatro meses para a estruturação do projeto; seis meses de qualificação dos jovens e pagamento do auxílio financeiro; e, no mínimo, dois meses de inserção de jovens no mundo do trabalho.

De acordo com dados que coletamos no MTE, o Programa ProJovem Trabalhador atendeu 196.000 jovens em 2008 e, no ano seguinte, alcançou a meta de 228.000 jovens, que teriam sido qualificados para o ingresso no mercado de trabalho. Entretanto, houve uma redução na meta de jovens a serem atendidos em 2011 (apenas 45.000 jovens) devido aos cortes orçamentários realizados pelo governo federal. Apesar de alguns aspectos positivos, este formato de Projovem, de modo geral, também carece de melhores estruturas, possui altos índices de evasão e tem dificuldades no momento de inserir os jovens no mundo do trabalho.

⁴⁷ Os estudantes que tenham terminado ou cursam o ensino superior não podem participar.

2.3.5 – O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)

O Pronera foi criado em 1998; na época, como iniciativa proposta pelo MST e pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Inicialmente, foi vinculado ao então Ministério Extraordinário de Política Fundiária; desde 2001 está sendo gerido pelo INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Foi instituído pela Portaria nº 10/1998 e pela Lei nº 11.947/2009.

Trata-se de uma política pública de educação do campo, desenvolvida em áreas de reforma agrária. Visa fortalecer o mundo rural como território de vida em suas variadas dimensões: sociais, políticas, econômicas, ambientais, culturais e éticas. Objetiva superar os altos índices de analfabetismo e elevar a escolaridade dos assentados. O Pronera não oferece apenas cursos de EJA, mas também de ensino médio, ensino superior e residência agrária.

Desenvolvido na forma de parceria, é co-gerido por um conselho composto por sindicatos e organizações da sociedade civil e sindicais, no qual se destaca o MST, agentes governamentais e universidades. Os movimentos organizados da sociedade civil são incumbidos de identificar a demanda potencial, mobilizar os educandos e acompanhar a execução das atividades e a aplicação dos recursos financeiros. As universidades são responsabilizadas pela elaboração e tramitação dos projetos, pela execução e acompanhamento das atividades educacionais e pela gestão dos recursos.

As diversas secretarias estaduais e municipais de educação que participam do programa são encarregadas de garantir o desenvolvimento dos projetos em seus âmbitos, além de participarem na criação de estratégias de continuidade para os educandos egressos dos cursos de alfabetização. Vale ressaltar, entretanto, que parte considerável das prefeituras se furta a participar do programa, deixando de assumir suas responsabilidades no ensino fundamental (VOLPE, 2010). As superintendências regionais do INCRA procuram determinar as demandas das comunidades, acompanham a aplicação das verbas investidas e articulam esse rol de entidades, instituições ou secretarias envolvidas.

O público atendido no Pronera é a) a população jovem e adulta das famílias beneficiárias de assentamentos criados ou reconhecidos pelo INCRA e do Programa Nacional de Crédito Fundiário, b) estudantes de cursos de especialização promovidos pelo instituto citado, c) professores e educadores que realizam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias e d) demais famílias cadastradas por este órgão. No caso dos cursos de EJA, também podem participar todos os trabalhadores rurais e acampados, desde que cadastrados pelo INCRA. As práticas educativas têm como princípios o diálogo, a práxis e a transdisciplinaridade, que procuram auxiliar como instrumento de democratização do conhecimento no campo, utilizando-se, destarte, metodologias voltadas ao desenvolvimento das áreas da reforma agrária.

Um de objetivos do Pronera é desenvolver cursos que visem o acesso à alfabetização e à escolarização básica e profissional, bem como a formação e habilitação de educadores nas regiões de assentamentos e de acampamentos, tanto em projetos implantados pelo INCRA, quanto por órgãos estaduais responsáveis pelas políticas agrária e/ou fundiária. Os cursos de alfabetização possuem duração de um ano, período insuficiente para que os educandos consigam um desenvolvimento satisfatório, ainda mais quando não há encaminhamento em cursos que proporcionem a continuidade de estudos dos assentados ou acampados jovens e adultos. O quadro se torna ainda mais contraproducente quando se constata a falta de uma formação adequada de boa parte dos professores e a precariedade da maioria das instalações físicas.

Antes de perscrutarmos os números relativos ao atendimento e à execução orçamentária, vejamos algumas informações oriundas da pesquisa realizada em 2004 e publicada em 2005, pelo MDA/INCRA/Pronera, em parceria com o INEP, sobre alguns aspectos do acesso escolar de jovens e adultos assentados. Tal pesquisa identificou 524.868 famílias assentadas, formando uma população estimada em 2.549.605 pessoas. Dentre a população acima de 15 anos de idade, 1.075.589 não estavam estudando, sendo que 27% nunca chegaram a frequentar uma escola e 39% completaram apenas as séries iniciais do ensino fundamental.

Em relação aos números referentes ao atendimento do Pronera, catalogamos alguns dados divergentes. Segundo informações obtidas no portal do INCRA (acesso em 20 de março de 2011), teriam sido atendidos cerca de 301 mil pessoas no interregno de 2003 a 2010. Em 2009, o atendimento nacional seria de 17.478 educandos. Entretanto, no contato que realizamos com a coordenação do próprio Pronera foram repassados números distintos, a saber:

Tabela 23 – Execução Física do Pronera – 2003 a 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EJA	60.135	52.202	66.743	45.258	46.341	17.019	13.599
Ensino Médio	2.092	3.216	5.436	5.229	5.523	4.445	3.101
Ensino Superior	1.053	1.307	2.097	2.471	2.849	2.506	2.034
Residência Agrária	0	0	300	295	276	40	40
Total	63.280	56.725	74.576	53.253	54.989	24.010	18.774

Fonte: Pronera (INCRA).

Para analisar o atendimento, optamos por trabalhar com os dados que constam da Tabela 23. O maior atendimento acontece na EJA, chegando a mais de 90% do total, por exemplo, em 2003 e 2004. Entretanto, esse agrupamento apresenta uma forte queda no decorrer da série histórica verificada: de 60.135 matrículas no primeiro ano da série para 13.599 no último (queda para menos de um quarto no atendimento). Essa brusca diminuição acabou repercutindo no total dos números selecionados: de 63.280 (2003) para 18.774 atendimentos (2009).

Todos os agrupamentos apresentam redução nos últimos três anos da série. Este quadro de contração abrupta no atendimento é preocupante, ainda mais quando cotejamos com a demanda potencial existente entre os assentados, verificada na pesquisa supracitada: havia mais de 1 milhão de jovens e adultos que não estavam estudando, porém o atendimento apresenta forte declínio, atendendo apenas, em valores aproximados, 18 mil pessoas em todas as modalidades. O número de matrículas não nos faz acreditar que a demanda

constatada em 2004 tenha sido atendida até 2009, até porque tão-somente cerca de 225.000 matrículas foram aferidas entre os anos de 2006 e 2009.

No que tange aos valores executados pelo Pronera, novamente obtivemos números divergentes. De acordo com os números apresentados no Documento Nacional Preparatório à VI Confintea (BRASIL/MEC/SECAD, 2008), a média anual de execução, no período de 1998 a 2002, foi de R\$ 9,4 milhões, passando para os seguintes valores no período seguinte:

Tabela 24 – Evolução dos valores executados pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), período 2003-2006 (I)

Ano	Valores executados (em milhões de R\$)
2003	10,9
2004	22,1
2005	32,8
2006	35,0

Fonte: Documento preparatório para a VI Confintea (BRASIL/MEC/SECAD, 2008).

Contudo, no contato feito com o INCRA para a obtenção de dados do Pronera foram repassados outros valores, que podem ser observados a seguir:

Tabela 25 – Evolução dos valores executados pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), período 2003-2009 (II)

Ano	Valores executados (em milhões de R\$)
2003	13,2
2004	30,5
2005	36,2
2006	23,9
2007	46,7
2008	54,0
2009	26,7

Fonte: Pronera (INCRA).

Vale mencionar que ambos os dados foram repassados por órgãos oficiais. A discrepância entre os números das Tabela 24 e 25 é grande, tanto para mais, quanto para menos. Por exemplo, os números de 2003 a 2005 são superiores na última, enquanto os de 2006 são maiores na primeira. Priorizamos, novamente, trabalhar com os dados repassados pelo próprio Pronera, em especial por apresentarem uma série histórica mais abrangente, apesar de, é bom mencionar, ficarmos com dúvidas se tais informações realmente podem ser consideradas como válidas ou, no mínimo, aproximadas do que realmente foi executado. De qualquer forma, vamos à análise. Observa-se um crescimento superior a 100% no valor executado da série: passa-se de 13,2 milhões em 2003 para 26,7 milhões em 2009, o que nos permite afirmar que, no governo Lula, os recursos deste programa aumentaram, salvo as advertências já feitas. Contudo, cabe destacar uma forte redução dos recursos de 2008 para 2009 (para menos da metade).

De acordo com Volpe (2010, p. 308), o Pronera possui problemas de desempenho parecidos com os apresentados pelo PBA:

[...] Os índices de evasão dos cursos variam entre 7,6% a 70%, resultando inclusive no fechamento de algumas salas. Dentre as causas da evasão escolar, [há uma] combinação de fatores como: a) precariedade das instalações físicas; b) ausência de mobiliário e equipamentos didáticos; c) problemas de saúde dos educandos em relação à visão; d) concorrência entre educação e trabalho quando dos picos de colheita e plantio; e) educação e mobilização política na medida em que os trabalhadores educandos precisam se ausentar do assentamento por grandes períodos para o trabalho de base ou mobilização para novas ocupações de terra; f) acúmulo de tarefas assumidas pelos monitores, muitos dos quais lideranças de assentamento ou do movimento social, responsáveis por muitas ações políticas.

Procuramos saber de alguns entrevistados as suas avaliações sobre o Pronera. Cláudio Neto teceu as seguintes considerações:

De todos os programas é o “menos ruim”. É o que mais surtiu efeito, porque tem uma vinculação com um movimento muito bem organizado, que é o MST. Acho que mais por força do próprio movimento, que tem uma organização grande e da universidade. Essa foi a conjugação perfeita: o movimento com a universidade. O peso da mão do governo nas políticas, seja municipal, estadual ou federal, foi menor do que a atuação da universidade e do movimento, como é o caso do MST e de outras entidades ligadas ao movimento rural. Mas acho que daria para pensar como é que

potencializa, inclusive o Pronera. Tudo bem que não é ainda aquela coisa ideal, mas surtiu muito mais efeito do que qualquer outro programa que o governo federal tenha pautado na EJA.

Para o entrevistado, portanto, o Pronera seria o programa federal mais bem avaliado, justamente porque tem a participação efetiva de um movimento muito forte, como é o caso do MST, além de outras entidades que atentam para a educação do campo. A parceria com a universidade é outro ponto destacado. Convergimos para a opinião de que esse tipo de vinculação com movimentos organizados e instituições públicas de ensino superior é proveitoso para o desenvolvimento da EJA. A única questão a ressaltar é que muitos municípios acabam não encampando esse tipo de programa, em especial por temerem a força e/ou o controle por parte desses movimentos organizados, alegação esta que consideramos não pertinente, pois esse tipo de parceria colabora em muito para maior democratização no tocante ao desenvolvimento das políticas sociais.

Maria Margarida corrobora a avaliação de que o Pronera possui algumas vicissitudes no que tange à participação efetiva dos movimentos sociais. Segundo a entrevistada, este programa surge como um momento de resistência desses movimentos frente à política do governo FHC. Todavia, como no caso do ProJovem, volta a citar que a coordenação deveria ficar a cargo do MEC, devido ao caráter de escolarização presente. Destaca, porém, os limites colocados para isso, especialmente devido às deficiências do próprio MEC:

Porque assim como o MEC de fato assume e não assume a política da EJA, a questão do campo é ainda mais séria. E você tem um conjunto de movimentos sociais organizados no campo, que fazem um enfrentamento muito grande. No início do desenho era o Pronera ensinando o MEC a fazer a política de educação do campo. Isso foi pra frente? Não. Por quê? Em parte porque a forma como foi estruturado os Saberes da Terra, que depois vai virar ProJovem Campo, “olha a viagem”. O “trem” de ProJovem que não estava com uma execução admirável, e você diz que isso é a política de educação no campo, isso distancia em grande parte o debate, o enfrentamento que o pessoal do Pronera já vinha fazendo. No medir das forças o MDA venceu. Tanto venceu que a aprovação que transforma o Pronera em lei representa isso. Nós vamos continuar com uma estratégia de educação no campo traçada pelo MDA. Isso revela como o MEC, de fato, só compra as brigas de acordo com o interesse político dele.

A entrevistada refere-se ao Decreto nº 7.352/2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Pronera, tornando-o uma política permanente do Estado. De acordo com este decreto, o INCRA é o responsável pela gestão nacional do programa, tendo as seguintes atribuições: I) coordenar e supervisionar os projetos executados no âmbito do programa; II) definir procedimentos e produzir manuais técnicos para as atividades; e III) coordenar a Comissão Pedagógica Nacional⁴⁸. Concordamos que esta legislação realmente fortalece o papel do INCRA, como principal responsável pela educação do campo na EJA, em detrimento de uma maior interferência do MEC.

Sobre o Pronera, Jorge Teles considera muito interessante a ideia de se ter um currículo para as pessoas do campo, pois dessa maneira a educação propicia a interação com a realidade daquele local de vivência. Mas também vê problema:

Acho que é uma coisa muito legal. O problema é que ocorre também em paralelo com o sistema regular. Isso gera dificuldades. Isso deveria ser absorvido. Houve uma tentativa de integrar mais o MDA com o MEC para tentar construir uma coisa que chegasse a beneficiar todos da rede. Porque acho que o público do Pronera é bem específico, mas se conseguisse transformar essa ideia para todo o campo, todas as pessoas, mesmo as que não sejam assentadas, agricultores familiares, conseguiriam se beneficiar.

Jorge Teles critica a reconfiguração havida em outro programa, que se relaciona com os sujeitos do campo, no caso, o citado Saberes da Terra, que passou a ser chamado de Projovem Campo – Saberes da Terra. Para o entrevistado, “Os Saberes da Terra era mais interessante. Deveria voltar a essa perspectiva ao invés desse desenho muito amarradinho do Projovem Campo”.

2.3.6 – O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)

O Proeja foi instituído pelo Decreto nº 5.478/2005, depois reformulado pelo Decreto nº 5.840/2006. O programa ficou subordinado à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC-MEC). Pauta-se, portanto, de uma iniciativa do governo Lula que procura integrar a EJA com a educação profissional. Em 2009,

⁴⁸ Segundo o decreto (Art. 17, § 2º), esta comissão deve ter a “[...] participação de representantes, entre outros, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Educação e do INCRA”.

tinha um orçamento de R\$ 35.894.333,00, sendo R\$ 12.042.300,00 para a assistência estudantil (12.190 estudantes), R\$ 7.632.802,12 para a especialização Proeja (2.720 vagas) e R\$ 16.219.231,28 para o Proeja FIC (formação inicial e continuada – 11.224 vagas para estudantes e 6.000 para capacitação).

Abrange dois tipos de programas e cursos: 1) formação inicial e continuada, articulada com a elevação de escolaridade no ensino fundamental; e 2) educação profissional técnica de nível médio, integrada ou concomitante com a elevação da escolaridade. A carga horária⁴⁹ foi estabelecida da seguinte forma:

Art. 3º Os cursos do PROEJA, destinados à formação inicial e continuada de trabalhadores, deverão contar com carga horária mínima de mil e quatrocentas horas, assegurando-se cumulativamente:

I - a destinação de, no mínimo, mil e duzentas horas para formação geral; e

II - a destinação de, no mínimo, duzentas horas para a formação profissional.

Art. 4º Os cursos de educação profissional técnica de nível médio do PROEJA deverão contar com carga horária mínima de duas mil e quatrocentas horas, assegurando-se cumulativamente:

I - a destinação de, no mínimo, mil e duzentas horas para a formação geral;

II - a carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional técnica; e

III - a observância às diretrizes curriculares nacionais e demais atos normativos do Conselho Nacional de Educação para a educação profissional técnica de nível médio, para o ensino fundamental, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos (BRASIL, 2006).

Foi instituído, inicialmente, nos Centros Federais de Educação Tecnológica, nas Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e nas Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais. O primeiro decreto estabelecia que 10% das vagas nessas instituições deveriam ser destinadas ao Proeja. O decreto posterior previa a expansão para as redes municipais e estaduais, bem como para as chamadas Instituições Parceiras, a saber: quaisquer organizações da sociedade civil que não visassem lucro na oferta de curso deste programa, preferencialmente às pertencentes ao chamado “Sistema S”.

⁴⁹ Vale lembrar que o primeiro decreto fixava uma carga horária máxima para os cursos do PROEJA, fato que gerou muita polêmica, sendo retirada no decreto de 2006.

Rummert (2007, p. 44) critica esse tipo de parceria, em especial por propiciar “[...] forte capacidade de intervenção do Capital nas propostas de educação da classe trabalhadora apresentadas pelo Governo Federal”. Com isso, a regulação da formação dos trabalhadores seria realizada de acordo com as necessidades imediatas postas pelo mercado. A autora (2007) critica a falta de suportes compatíveis na implementação e desenvolvimento dessa política pública.

O Proeja propõe um currículo integrado. Segundo análises realizadas por pesquisadores que se dedicaram a esse programa, ainda há dificuldades na implementação desse currículo por parte de muitas instituições (PINTO, 2010; SILVA, 2010), constituindo-se em um de seus principais desafios. A falta de maiores condições que visem garantir a permanência dos educandos também é outro ponto a se buscar no Proeja.

Salientamos que é positiva a busca de associar a EJA com a educação profissional em um currículo integrado, ainda mais quando se pretende desenvolver tal programa em instituições reconhecidas pela excelência, como é o caso das Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Contudo, Rummert (2007, p. 45) realça algumas das possibilidades e limites do Proeja:

[...] é necessário registrar que, em que pesem os muitos limites derivados do projeto societário de caráter subordinado e dependente em que se inscreve e que o conforma, o Programa constitui uma iniciativa que, a ser levada adiante, pode possibilitar alguns avanços no âmbito da Educação de Jovens e Adultos trabalhadores, em particular por iniciativas que venham a ser tomadas no âmbito dos CEFETs⁵⁰ e demais escolas públicas federais, como previsto no Decreto original.

No tocante a este programa, perguntamos para Cláudio Neto sobre a sua avaliação. O entrevistado, apesar de citar a existência de algumas experiências positivas, tece considerações acerca das fragilidades do Proeja:

O Proeja tentou seguir no rumo do Pronera, mas está muito fragilizado. Primeiro, que depende muito, de novo, como é o caso do Brasil Alfabetizado, dos convênios com os municípios. Não com o movimento direto. Eu conheço projetos de Proeja em universidades que estão patinando desde 2009 e até agora não saiu nada ainda. Fazendo projeto, discutindo com o município e a coisa não anda. E por que não anda? Enquanto o governo federal

⁵⁰ Atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

estiver tentando fazer a política dele direta com os municípios não dará certo. Se for com movimento organizado, como é o MST ou outros movimentos organizados funciona. No caso da EJA, o Brasil Alfabetizado com ONGs é a fragilidade, não funciona. O Proeja tem muitas fragilidades. Em alguns lugares funciona bem, está bem adiantado, porque é formação profissional. Só que dentro da universidade, o curso é mais longo e o convênio é, geralmente, com a rede municipal. Mas ainda não alcançou os objetivos.

Para o entrevistado, por conseguinte, este programa ainda está fragilizado, sobretudo pela dificuldade no convênio com os municípios. Segundo Cláudio Neto, se a parceria fosse com os movimentos organizados, como é o caso do Pronera, ter-se-ia um resultado mais satisfatório. Acreditamos que a parceria com tais movimentos é interessante, desde que realizada com entidades que tenham histórico com a EJA ou com a luta em determinada área, como é o caso do MST no Pronera. Mesmo ciente de que o entrevistado não se referiu a outro ponto citado adiante, alertamos para o perigo de se realizar parcerias com ONGs sem relevância na modalidade de ensino em questão. Além disso, cabe lembrar que, em muitas ocasiões e/ou localidades, sobretudo em um país continental como o Brasil, pode-se não encontrar parceiros com as características essenciais citadas.

Ademais, municípios e estados devem ser os responsáveis diretos pelo atendimento na área educacional. A dificuldade nos convênios com alguns municípios, como foi frisado por Cláudio Neto, de fato existe. Todavia, acreditamos que a saída é o governo federal incentivar e apoiar, de forma mais consistente, tais acordos. Os institutos federais também têm que encampar o desenvolvimento desses cursos. Há muitos casos de instituições que, reconhecidas pela qualidade de seus cursos e acostumadas a atender apenas educandos adolescentes ou jovens, em geral, na chamada idade esperada, ficam com receio (preconceito?) de abrir suas portas para jovens e adultos trabalhadores que apresentam um histórico de defasagem, de interrupção na vida escolar, características tradicionais nos estudantes de EJA. Ou seja, muitos institutos federais estavam despreparados (e, não raro, resistiram em preparar-se) para receber esses estudantes trabalhadores com currículos integrados, que considerassem suas especificidades e criassem alternativas para permanência e sucesso na escolarização dessas pessoas.

Maria Margarida analisa o Proeja como um programa que, apesar de alguns equívocos, destaca-se como uma iniciativa inovadora, em especial por atender um público historicamente excluído:

O Proeja é criado numa pauta conjunta de discussão com a SECAD, de pressão dos movimentos para que a educação profissional pensasse no trabalhador real, não apenas no trabalhador formado apenas nos CEFET e agrotécnicas, que eram muito mais adolescentes e jovens. Pautar a entrada do trabalhador real, vindo das classes populares, que possuem defasagem de escolarização sim, com dificuldades no processo de escolarização. O Proeja é um exercício dessa relação com as outras secretarias, um exercício muito difícil, muito árduo que segue.

Conforme analisamos, a entrevistada também realça, em outro trecho, a resistência que alguns institutos tiveram no momento de abertura dos cursos do Proeja. Mas, dentre outros pontos positivos, Maria Margarida cita o potencial de mobilização da demanda presente neste programa:

As estratégias do Proeja têm se destacado. Temos algumas seleções do Proeja que encontram uma quantidade maior de pessoas que estão buscando estudar. No Proeja tem o fator profissionalização que chama a atenção. Ele não é um currículo só de educação básica, é um currículo de educação básica integrada à educação profissional. Quando um jovem ou adulto se percebe com a possibilidade de ter um diploma que vai dar a ele a conclusão de ensino fundamental e qualificação inicial, conclusão e qualificação técnica no ensino médio, no técnico integrado, isso tem chamado a atenção. Outra coisa no Proeja, que é diferencial em relação à EJA das redes municipais e estaduais como um todo, é a questão da bolsa.

Sobre o vínculo da EJA com a educação profissional, a entrevistada toca em um elemento importante: a luta para que o governo federal reveja os repasses de recursos públicos e a própria configuração dos cursos, aliada à construção de uma rede pública de educação profissional, na qual a EJA deveria estar incluída:

Por que não colar a estratégia do SENAI em uma boa oferta de escolarização para esse trabalhador? Continuamos colocando esse dinheiro no Sistema S e não constituímos uma rede pública de educação profissional para trabalhadores. Essa é uma questão que o governo teria de enfrentar e assumir.

Quando comparamos tais recursos com os dispostos ao chamado “Sistema S” (SENAR, SENAC, SESC, SENAI, SESI, SEST e SENAT⁵¹ etc.) observamos grande discrepância. Antes de citar os valores, cabe lembrar que esse sistema se beneficia de recursos (públicos) tributários, que são recolhidos pelo governo federal e repassados a entidades de natureza privada, podendo, inclusive, ser recolhidos diretamente por estas entidades. A aplicação desses recursos envolve políticas de formação profissional e de serviço social, que são destinadas essencialmente a jovens e adultos da classe trabalhadora.

Todos os recursos e objetivos dos projetos, historicamente, sempre ficaram a cargo das organizações patronais. Desde 2006, com a publicação dos Decretos Presidenciais nºs 5.725, 5.726, 5.727 e 5.728, houve a inclusão de representantes de trabalhadores nos conselhos deliberativos das seguintes entidades: SENAI, SESI, SENAC e SESC. O orçamento de todo esse sistema também veio a público em 2007. O montante, contando apenas os recursos que poderiam ser voltados para a formação dos trabalhadores (ou seja, com a exclusão do SESC, Sebrae e SEST), chegava na casa de R\$ 7 bilhões. Com essas contas disponibilizadas procura-se agora, no mínimo, conseguir um maior controle público destes recursos, além do conseqüente envolvimento dos órgãos educacionais na definição das prioridades sobre a destinação dessas verbas.

Em relação ao Proeja, Jorge Teles tece argumentos positivos. Como ocorrera com Maria Margarida, enaltece o fato de esse programa ser realizado nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), sobretudo porque os professores e estudantes do Proeja teriam acesso à estrutura, além de uma visão programática curricular que, segundo o entrevistado, é interessante para o adulto. Mais do que isso, considera tratar-se de “[...] uma boa iniciativa e que esse aprendizado tem de ir para toda a rede pública de ensino médio que trabalha com educação profissional”.

⁵¹ SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC: Serviço Social do Comércio; SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI: Serviço Social da Indústria; SEST: Serviço Social do Transporte; SENAT: ; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

No Relatório-síntese do XI ENEJA também verificamos menções favoráveis ao Proeja. Como já destacaram Maria Margarida e Jorge Teles, os grupos de trabalho “Educação Profissional e interfaces com a EJA” e “Os Fóruns e suas especificidades” propõem que o exemplo do Proeja seja ampliado, máxime porque proporciona uma conexão entre a EJA e a educação profissional em cursos de qualidade:

Propor que a integração da educação profissional com a EJA torne-se uma política de Estado; Proeja com maior carga horária, tendo em vista que os educandos demandam maior tempo de aprendizagem para o domínio dos conhecimentos e para consolidação de sua formação profissional; Ampliar a divulgação do Proeja, criando mecanismos de sensibilização dos estados e municípios para implantá-lo e assegurar sua continuidade (Grupo de trabalho: Educação Profissional e interfaces com a EJA – XI ENEJA – 2009).

[...] Ampliar o atendimento Proeja para diferentes sujeitos, garantindo a especificidade para a educação profissional aos diferentes segmentos (Grupo de trabalho: Os Fóruns e suas especificidades – XI ENEJA – 2009, p. 12).

O documento “Políticas Públicas de Educação e Trabalho na Perspectiva dos Direitos Sociais” (2011), oriundo do IIEP / Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas e pelo Grupo de Pesquisa em Trabalho e Educação da FEUSP, elenca algumas das principais iniciativas adotadas pelo governo Lula na área da EJA e Educação Profissional, dentre elas: 1) o estabelecimento do Decreto nº 5.154/2004, que substituiu o criticado Decreto nº 2.208/1997, da gestão FHC; 2) a instituição do Proeja e sua revisão pelo Decreto nº 5.840/2006; 3) a conformação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e, por fim, 4) a substituição do Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor) pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em 2003.

No que se refere à primeira ação citada, o novo decreto contribuiu na busca de suplantação da histórica dicotomia entre formação profissional e educação geral. Quanto à segunda, o documento considera que o Proeja e o Proeja-FIC trazem ganhos relacionados com a integração entre a formação escolar, a formação para o trabalho e para a cidadania, além de incorporar o tema do Trabalho como eixo estruturante da proposta curricular. Tais programas, por conseguinte, procuram integrar a educação básica com a educação profissional na

modalidade EJA, o que colaboraria para superar a lógica fragmentária, reducionista, focalizada e de teor compensatório implantada durante as gestões FHC.

O fato de o Proeja ser assumido pelas instituições federais que compõem a Rede Federal citada, reconhecidas pela qualidade de seus cursos, é outro fato elogiado. Os signatários do documento entendem o Proeja como a principal política nacional de educação de jovens e adultos e, por isso, seu exemplo deveria ser ampliado e servir de base para a consolidação da política pública para a área. Indicam, igualmente, a necessidade de articulação deste programa com: políticas de transferência de renda, o Programa Seguro Desemprego, a construção de uma relação mais direta com os preceitos da Economia Solidária e a normatização da docência, via concursos de ingresso direcionados à especificidade desses cursos.

Entretanto, apesar das concordâncias citadas, o documento (2011) aponta alguns dos problemas que persistem nesse campo da integração da educação profissional com a EJA: 1) a falta de agendas comuns entre os ministérios, que reforça a dispersão e a justaposição de ações; 2) o não enfrentamento de algumas referências normativas essenciais à perspectiva adotada, aliada à falta de referências curriculares para a oferta de cursos de formação inicial e continuada; 3) o pouco avanço ocorrido na compreensão da formação integral como princípio e na articulação entre educação básica e formação profissional; 4) o fato de muitas ações terem um caráter de *programa*, não se configurando em *políticas de Estado*; 5) a inexistência de estratégias definidas para o fortalecimento das redes públicas estaduais e municipais; e, finalmente, 6) as inúmeras dificuldades para acessar ou obter informações mais detalhadas sobre os diversos programas.

Quanto ao aspecto do financiamento, o documento (2011) aponta a falta de desenvolvimento de marco regulatório e de base consistente de financiamento, que possam garantir a perenidade de tais ações, em especial porque o Fundeb financia apenas a EJA ensino médio integrada à educação profissional. Defende também uma proposta para o novo PNE, que visa garantir, no mínimo, que 25% da oferta de EJA seja integrada à educação profissional.

2.3.7 – Outras ações de EJA desenvolvidas pelos governos Lula

Além dos programas já mencionados, outra ação que não está sob a responsabilidade do MEC é o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), ligado ao MTE. O PNQ é subsequente ao Planfor, porém com algumas modificações, principalmente a valorização dos trabalhos que têm por base a chamada Economia Solidária, inclusive as ações que objetivam a formação básica e profissional dos participantes. Os programas ligados ao PNQ são custeados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No período 2004-2006 foi executado um investimento anual médio de R\$ 85 milhões (BRASIL/MEC/SECAD, 2008, p. 9).

Ao contrário de seu antecessor, o PNQ não mais se orienta para a ideia central da “empregabilidade”, mas sim para uma perspectiva de qualificação social e profissional como direito social, articulando as políticas de qualificação dos trabalhadores com as políticas de elevação de escolaridade (IIEP e GRUPO DE PESQUISA EM TRABALHO E EDUCAÇÃO / FE-USP, 2011).

No tocante ao atendimento de jovens e adultos privados de liberdade, vale citar o Projeto Educando para a Liberdade, desenvolvido entre 2005 e 2006. Em parceria entre o MEC e o Ministério da Justiça, com o apoio da Unesco, objetivava afirmar o direito à educação dessas pessoas, bem como melhorar as condições de sua oferta nos presídios brasileiros. Consta que doze estados foram apoiados, técnica e financeiramente, para o melhoramento do sistema de educação nas prisões. Os dados oficiais indicam investimentos da ordem R\$ 1,7 milhões.

2.3.8 – O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)

O Encceja foi uma das ações adotadas para a EJA pelo governo federal, que mais sofreram críticas por parte de entidades e pessoas que lutam por essa modalidade no Brasil. Lançado em 2002, ainda durante o governo FHC, tem como objetivo realizar uma avaliação de competências e habilidades básicas para jovens e adultos. Foram 142.545 os candidatos inscritos no exame aplicado no

início de 2011. Esse exame foi muito desaprovado devido à ênfase na certificação, como constatamos, por exemplo, neste relato de Cláudio Neto:

O Enceja foi a grande ilusão do governo, que imaginou que iria resolver uma grande parte dos problemas da EJA se certificasse uma boa parcela da população que precisa de escola. Você não precisaria oferecer uma rede para esses alunos. O grande problema da EJA está aí. A gente não criou ainda um sistema de atendimento. O Enceja é para isso, para aligeirar. A gente tem um contingente enorme de pessoas sem a formação mínima necessária na educação básica, como é que você faz isso, se você não pode arcar com a despesa, com o recurso para colocar todo mundo na escola? Faz uma avaliação. Certificou, resolve. Também está sendo provado que não dá certo. Nesses exames as provas são completamente descoladas da realidade.

Apreendemos desta fala que o principal objetivo do Enceja está distante da alegada (pelos governantes) atenção aos autodidatas, que precisariam de um sistema de avaliação que possibilitasse a justa certificação dessas pessoas. Muito pelo contrário, de acordo com Cláudio Neto, em apreciação que concordamos, este exame nacional teria como principal característica desafogar a demanda potencial da necessária formação de classes de EJA no país. A rápida e desqualificada certificação seria a tônica do Enceja, ação inadequada quando pensamos na adoção de políticas educacionais de qualidade. Em outro excerto do diálogo com Cláudio Neto, aparecem outras considerações pertinentes:

É encurtar o caminho de muita gente que precisa de certificado, como que se obter certificado fosse resolver todo o problema de adulto que não tem escolaridade mínima. É uma grande ilusão achar que certificando essas pessoas elas terão empregabilidade, vão conseguir socialmente melhorar sua condição no dia-a-dia na família, no trabalho, na sociedade. Espero que um dia o governo perceba que foi um fiasco, que isso não funciona e que o Enceja serve para não deixar de estruturar uma rede de atendimento a essa modalidade.

Maria Margarida confirma essa visão mais crítica em relação ao Enceja, sobretudo no que tange à ênfase na certificação e ao aligeiramento promovido:

Transformar isso em uma lógica nacional que é o Enceja, que, de fato, é um grande estímulo, principalmente para os jovens pararem de estudar. É só fazer aquela prova. Entra no site do INEP, baixa aquelas matrizes, testa, faz todos aqueles exercícios que você já estará preparado para tirar a média para passar nessa prova. Isso é o mais desesperador para nós. Porque o tempo todo estamos dizendo que é de verdade uma educação de qualidade que

estamos propondo para o jovem e adulto? Se eu ponho na pauta da política pública aligeiramento e certificação, não dá.

Os ENEJA também foram contrários à adoção do Encceja. O IV ENEJA (2002), por exemplo, desaprovava a concepção político-pedagógica centralizadora e padronizante. O relatório-síntese do VIII ENEJA (2006) afirma que não seria possível desprezar a ameaça que esta certificação voltada para o público jovem e adulto causaria aos seus processos de aprendizagens – aliás, já historicamente negados pelo Estado brasileiro a essas pessoas –, em especial porque o Encceja procurava avaliar sujeitos e não cursos ou sistemas, como as demais propostas que o MEC tinha naquele momento. O XI ENEJA defende a “Revisão e reconfiguração da proposta do Encceja e dos exames de suplência, pois essas desconsideram a avaliação como um processo contínuo (Grupo de trabalho: Metodologias e avaliação na EJA – XI ENEJA – 2009, p. 13)”.

Solicitamos que Jorge Teles também avaliasse o Encceja. No início de sua fala, ele comentou que esse exame foi construído e implantado pelo governo FHC de maneira equivocada, principalmente pelo fato de ter um forte caráter escolarizante. Continuou o entrevistado:

O Encceja é uma boa ideia [mas] com uma operacionalização complicada. Que é a ideia de que o adulto não é obrigado a frequentar a sala de aula para ter certificado. Acho que isso é ponto pacífico. Você tem que pensar em uma outra lógica de certificação de saberes.

Segundo o entrevistado, a SECAD tentou reverter essa característica do Encceja adotada pela gestão anterior, contudo esse intento não era suficiente. Ter-se-ia que construir outro tipo de avaliação, como aparece neste excerto:

Não, o que tem hoje foi a última coisa que a gente acordou com o INEP, junto com os fóruns, com o Consed⁵² e alguns representantes de conselhos estaduais de educação, aqui em Brasília, é que em 2010 seria um ano de transição, seria a última aplicação do Encceja e nós iríamos mudar a prova.

Perguntamos a Jorge Teles se o novo tipo de exame que seria proposto teria o cuidado de não desestimular a frequência nos cursos de EJA. Ele respondeu dessa forma:

⁵² Consed: Conselho Nacional de Secretários de Educação.

Que não desestimule. A ideia é a seguinte: você tem que ter possibilidades para o adulto. Adulto tem que fazer presencial, semipresencial, à distância, ele tem que fazer o que ele quiser. Desde que seja melhor para ele. A decisão dele não deve ser uma decisão pelo mais fácil. Deve ser uma decisão pelo mais interessante para ele. E mesmo que seja o mais fácil, desde que seja ele que decida com total liberdade, tudo bem. Você tem que ter um presencial bom e um semipresencial bom e um sistema de certificação. Aí ele escolhe o que é mais interessante para ele.

Concordamos com o entrevistado, quando diz que é preciso oferecer cursos presenciais para todos aqueles jovens e adultos que desejem estudar. Todavia, questionamos a oferta de cursos que pequem pela qualidade do ensino, como muitos semipresenciais ou a distância já promovidos no país. Quanto aos cursos semipresenciais, em estudo anterior (CARVALHO, FEUSP, 2006) investigamos as chamadas telessalas adotadas no Estado de São Paulo durante as gestões de Mário Covas e de Geraldo Alckmin (1995-2005). A conclusão a que chegamos foi, em linhas gerais, que tais salas mostravam resultados insatisfatórios, constituindo-se em saídas mais baratas, pois sem a qualidade necessária, que procuravam acelerar a vida escolar do estudante; as turmas tinham um número exagerado de educandos; enfatizavam a certificação rápida; os recursos midiáticos eram utilizados como fins em si mesmos e não como meios que possibilitassem a aprendizagem; os materiais didáticos não consideravam a especificidade dos jovens e adultos; e eram conduzidas por profissionais não graduados em cursos de licenciatura ou que ministravam várias disciplinas sem habilitação para tanto. Algumas dessas características também estão presentes em cursos à distância.

Jorge Teles defende que devem ser oferecidos para o público demandante da EJA todos esses tipos de cursos. Entretanto, destacamos que, pelo menos antes da vigência do Fundeb, era fato comum localidades deixarem de oferecer cursos presenciais para organizarem apenas semipresenciais ou à distância. No caso das telessalas paulistas isso era a regra. Ademais, chamamos a atenção para o fato de que o Fundeb só deveria financiar cursos presenciais, como está disposto na lei que o oficializa. Por todos esses motivos, defendemos que os cursos presenciais devem se constituir na principal política do governo federal para a população jovem e adulta. Os cursos semipresenciais e à distância podem

e devem ser coadjuvantes – não a principal, nem a única alternativa a ser oferecida nos estados e municípios – para pessoas inviabilizadas de frequentar cursos presenciais. O mesmo vale para a certificação, pois utilizá-la para substituir ou reduzir o investimento público em cursos presenciais é totalmente inadequado.

2.3.9 – A EJA no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001)

Um marco legal significativo, que perpassa o final da gestão FHC e toda a administração Lula, é o PNE (Lei nº 10.172/2001). Cabe lembrar, pelo menos, dois pontos essenciais relacionados com essa importante peça de planejamento: 1) a construção do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, consolidado por diversas entidades acadêmicas, sindicais e estudantis no II CONED (Belo Horizonte/MG, 1997); e 2) os vetos do presidente FHC aos pontos que envolviam o investimento de um percentual de 7% do PIB nacional em educação. As diretrizes, os objetivos e as metas para a educação das pessoas jovens e adultas contidas no PNE aprovado em lei são balizas importantes na luta por esse direito constitucional. Uma das prioridades gerais contidas neste plano (2001, p. 7) trata especificamente da EJA:

2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino [...].

No período inicial do PNE havia uma crítica contundente em relação à falta de previsão de recursos que possibilitassem a consecução de suas metas. O III ENEJA (2001) apontava, em seu Relatório-Síntese, essa crítica e desconfiança:

O III ENEJA se realiza [...], numa conjuntura nacional em que a temática do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação [...] sem previsão de recursos para sua implantação, exige da sociedade civil um enorme esforço de organização para cobrar do poder público – e fazer cumprir – o acordo aprovado, que deverá estabelecer os rumos da educação brasileira para dez anos (RELATÓRIO-SÍNTESE DO III ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2001, p. 1).

Este mesmo documento assinalava que havia, no cenário nacional, um

certo reforço das restrições ao financiamento da educação de pessoas jovens e adultas, como no Fundef e mesmo no PNE. Dentre os encaminhamentos do III ENEJA, destacavam-se: 1) a adesão à campanha pela derrubada dos vetos presidenciais ao PNE; e 2) a luta pela ampliação de recursos para a EJA, por meio de uma política de financiamento para a educação básica como um todo, em longo prazo e assumida pelos vários ministérios, sob a coordenação do MEC.

O PNE aprovado, por algum motivo, não foi econômico nas metas, todavia o foi no mais importante: os meios – no caso, os investimentos adicionais – para cumpri-las. Para a EJA, o PNE estabeleceu 26 metas. No aspecto relativo ao atendimento da demanda potencial, por exemplo, previa, até 2010, a “erradicação” do analfabetismo e assegurava a oferta do segmento final do ensino fundamental para todos os jovens e adultos que tivessem completado as séries iniciais dessa etapa educacional. Tais metas ficaram distantes de serem cumpridas.

No tocante à meta referente à eliminação do analfabetismo, observemos sua evolução durante o período de vigência do PNE. Em 2001, primeiro ano deste plano, 12% da população com mais de 14 anos de idade era analfabeta. A meta consistia em diminuir para 3,6% em 2006, entretanto o índice persistiu em 10,4%. Considerando-se a média da evolução da queda do analfabetismo, em 2011 ainda há cerca de 9% a 10% de analfabetos, sendo que a meta era sua extinção. A título de ilustração, a PNAD 2009 mostra que havia 9,7% de pessoas com mais de 15 anos de idade ainda analfabetas no Brasil (cerca de 14 milhões de pessoas).

A partir destes dados pode-se afirmar que as políticas ou programas para a eliminação do analfabetismo de jovens e adultos existentes no país, como é o caso do PBA, não estão conseguindo extingui-lo em breve ou médio prazos. Segundo informações do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em 2007, 42% dos analfabetos brasileiros diziam ter frequentado a escola em algum momento da vida, porcentual superior aos números coletados em 2005 e 2006 (38% e 40%, respectivamente).

A Tabela 26, a seguir, compara os números relacionados ao analfabetismo, segundo dados da PNAD, com o ritmo de eliminação que consta no PNE:

Tabela 26 - Comparação entre a evolução do analfabetismo segundo dados da PNAD e as metas constantes no Plano Nacional de Educação (PNE)

Ano	Dados da PNAD	Metas do PNE
2001	12,4	
2002	11,8	10,5
2003	11,6	9
2004	11,4	7
2005	11,1	5,5
2006	10,4	3,7
2007	10,1	3
2008	9,8	2,2
2009	9,7	1,6
2010	-	1
2011	-	0

Fonte: PNAD/IBGE e Lei nº 10.172/2001.

Observação: os dados de 2010 e 2011 ainda não estavam disponíveis.

Apreende-se por meio desta comparação que há uma grande discrepância entre a evolução real de queda do analfabetismo e as percentagens estabelecidas no PNE. Entre 2003 e 2009 houve uma redução de, aproximadamente, apenas 16% no analfabetismo, não obstante, a meta prevista no plano era de uma queda próxima a 85%. Mesmo considerando que a legislação tem também um teor de horizonte pretendido e que por si ela não basta, pois quase sempre seu cumprimento depende de pressão (numa sociedade em disputa), não podemos ignorar que os resultados das políticas para a eliminação do analfabetismo estão distantes do almejado pelos setores sociais que lutam pela educação das pessoas jovens e adultas e pelas metas contidas na Lei nº 10.172/2001 (PNE). Segundo o MEC, o PBA não consegue atingir um número maior de analfabetos porque depende também dos parceiros, estados e municípios. Mas nega o fracasso desse programa, a principal ação com o objetivo de alfabetizar jovens e adultos no país.

Ressaltamos que a educação das pessoas jovens e adultas não se resume a ações que visam a combater o analfabetismo absoluto, como é o caso do PBA. A educação é um direito das pessoas em qualquer idade, e que se estende ao longo da vida. A educação escolar, por exemplo, é apenas um espaço, privilegiado, é verdade, mas não o único. Por isso, compreendemos as políticas de EJA como um campo educativo de abrangência muito maior do que a simples

alfabetização.

Um novo PNE, com duração de 2011 a 2020, está em fase de discussão. Apenas em 15 de dezembro de 2010 o governo federal encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.035. Como afirmam César A. Minto e Maria A. S. Muranaka (2011), é incompreensível que este projeto tenha sido entregue sem tempo hábil para que o PNE vigorasse ainda no início de 2011. A falta de um diagnóstico que o embase e o fato de não completar as propostas discutidas na CONAE (2010) – que, recordemos, o próprio estafe governamental asseverou, durante a conferência, que seriam levadas em consideração para a construção do novo PNE – são outros pontos criticados pelos autores (2011).

Das 20 (vinte) metas contidas nesse projeto de lei (PL), ao menos 3 (três) referem-se diretamente à EJA: metas nº 8, nº 9 e nº 10, cada uma delas acompanhada por uma série de estratégias. A meta nº 8, dentre outras coisas, propõe “elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo [...]”. A nº 9 menciona “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional”. Por sua vez, a nº 10 diz respeito ao oferecimento de pelo menos 25% das matrículas de EJA na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

São muitas as críticas a fazer a essas metas: a falta de prazos intermediários ou finais para seu cumprimento (caso das metas nº 8 e nº 10) e/ou o longo período para o atendimento (meta nº 9). Além disso, uma das metas do PL pode prejudicar ou mesmo inviabilizar a execução de todas as outras: referimo-nos à meta nº 20, que trata especificamente dos recursos a serem investidos na educação nacional. A CONAE indicou, entre outras ações, a elevação do investimento na educação pública, até 2014, para 10% do PIB. Contudo, o PL proposto pelo governo prevê ampliar o investimento público em educação para apenas 7% do PIB, e até 2020!, percentual insuficiente para garantir uma educação de qualidade social para todos/as brasileiros/as.

2.3.10 – A EJA no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Especificamente no que se refere à EJA, o PDE introduziu uma nova formatação ao PBA, priorizando os municípios da Região Nordeste e aqueles que apresentavam 35% ou mais de população jovem e adulta analfabeta. Vale mencionar que o PDE tem como uma de suas principais características a ênfase nos vínculos entre educação e território. Haddad (2007, p. 25) critica esta estratégia, apontando dois motivos centrais: 1) porque, no geral, são municípios com densa população rural e concentração de analfabetismo numa faixa etária mais avançada, que não frequentou a escola quando jovem pelo simples fato de tal instituição quase não existir, o que teria acarretado uma maior dificuldade ou falta de interesse para estudar em classes de alfabetização; e 2) porque há um contingente significativo de pessoas analfabetas nos grandes centros urbanos das regiões Sul e Sudeste, em geral jovem, com necessidades e interesses relacionados ao mundo do trabalho, sendo a escolarização uma grande exigência.

Segundo o documento que lançou o PDE, o redesenho do programa seria:

[...] o aprofundamento da visão sistêmica da educação, integrando, em cada município, a alfabetização e a EJA. As salas de alfabetização, a cada formatura, devem ser transformadas em salas de educação continuada de jovens e adultos [...] (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008, p. 36).

O maior desafio no atendimento desse público, segundo o MEC, é integrar o PBA com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental. Quanto à integração citada no documento oficial, um dos pontos que mais chamaram a atenção é o que se refere ao incentivo para que as redes de educação locais assumissem a EJA, com seus próprios professores, tirando, com isso, a preponderância da participação de entidades da sociedade civil, que historicamente têm tido uma presença marcante nessa modalidade de ensino.

O MEC realizou essa mudança de foco devido principalmente a dois fatores: 1) os resultados ruins em relação ao crescimento no atendimento da demanda desse público jovem e adulto no PBA; e 2) a repercussão negativa na mídia no que tange a algumas organizações não-governamentais que recebiam recursos do ministério e não realizavam suas obrigações. De acordo com o

governo, a partir do PDE, a meta era destinar pelo menos 80% dos recursos do PBA às redes estaduais e municipais, com elevação do investimento de R\$ 207 milhões (2006) para R\$ 315 milhões (2007)⁵³. Além disso, também foi modificada a forma de utilização dos recursos transferidos, com a permissão para o pagamento do transporte de educandos, para a aquisição de gêneros alimentícios, materiais escolares, pedagógicos e para o alfabetizador.

Todavia, um dos pontos nevrálgicos do PBA – a remuneração dos alfabetizadores – pouco mudou. A bolsa paga ao alfabetizador – que seguia uma lógica questionável de variar conforme o número de educandos – passou a ser fixa e paga diretamente pelo MEC: R\$ 200,00 ou R\$230,00⁵⁴, com a exigência de que as turmas mantenham um número mínimo de estudantes: sete na zona rural e quatorze nas áreas urbanas. Ou seja, são valores irrisórios para incentivar bons cursos e valorizar dignamente os profissionais envolvidos. A título de comparação, mesmo sabendo da carga horária menor (20 h/semana) do que nos exemplos seguintes, vale lembrar que em 2007 o salário mínimo era de R\$ 380,00 (44h/semana) e o piso nacional para o magistério, em 2008, era de R\$ 950,00 (40h/semana). Em relação às mudanças com foco nas gestões, principalmente municipais, e na remuneração dos monitores, Haddad (2007, p. 27) argumenta:

Quando do anúncio da medida, alguns gestores afirmaram que não haveria profissionais suficientes com turnos disponíveis. Outros apontaram que o valor da bolsa oferecida não seria atrativo. Tais restrições certamente estão baseadas na realidade observada nos municípios. No entanto, não se pode desconsiderar que essa realidade é conseqüência de um processo histórico em que o atendimento a jovens e adultos com baixa escolaridade esteve vinculado à omissão do Estado, que repassava a responsabilidade, de forma precária, para a sociedade civil.

O autor (2007) aponta também problemas relativos à desinformação sobre a existência e o funcionamento do PBA por parte de muitos municípios. No geral, portanto, as modificações neste programa não atacaram o cerne da questão: a construção de uma política pública para a EJA de qualidade, com a infra-estrutura

⁵³ É forçoso lembrar que o investimento executado pelo PBA em 2007, conforme apuramos, sofreu queda entre 2006 e 2007. A estimativa do governo era aumentar para R\$ 315 milhões o aporte, contudo verificamos que a cifra teve brusca redução para apenas pouco mais de R\$ 80 milhões.

⁵⁴ R\$ 230,00 nos casos que atendem turmas de estudantes com necessidades educacionais especiais e / ou população carcerária ou jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

adequada, com profissionais bem formados e remunerados.

Uma contribuição importante do PDE foi a distribuição de material didático de EJA, através do PNLA. O Programa “Olhar Brasil”, que visa a distribuição de óculos para os educandos, em parceria com o Ministério da Saúde, é outra ação voltada ao público jovem e adulto. Tais ações respondem a reivindicações históricas de todos os que lutam por essa modalidade educativa, sendo, portanto, não desprezíveis. Ademais, foram adotados dois tipos de certificação, com premiação para os municípios que melhorassem seus índices de combate ao analfabetismo. Entendemos que esses selos⁵⁵ que premiam no aspecto simbólico os municípios que avançam na eliminação do analfabetismo não trazem contribuições reais se colocados de forma isolada. O simbologismo tem de estar vinculado a incentivos financeiros para que esses entes possam avançar de maneira consistente no atendimento da EJA.

Outros aspectos importantes citados no documento de lançamento do PDE são: a inclusão da EJA no Fundeb e o destaque relativo à integração dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio à educação profissional, respectivamente, por meio do ProJovem e do Proeja. Não obstante, tais ações já estavam delineadas antes mesmo do lançamento do PDE, mostrando que este plano traz algumas realizações novas, mas também (ou principalmente) ratifica e aglomera ações já adotadas anteriormente.

Apesar de várias ressalvas, algumas delas já mencionadas, Haddad (2007) avaliam de forma positiva algumas iniciativas ou mudanças implementadas pelo PDE. Destaca, por exemplo, a previsão de mecanismos de incentivo a estados e municípios para que assumam a EJA, seja através de certificações (campo simbólico), seja por meio de repasses de recursos vinculados às respectivas redes de ensino. O autor (2007) salienta que tais medidas compreendem que a educação das pessoas jovens e adultas não se resume apenas à alfabetização, entretanto, realça a necessidade de avaliar o impacto do Fundeb no financiamento

⁵⁵ O governo federal lançou, em 2007, dois selos que objetivavam estimular administradores municipais a eliminar o analfabetismo ou, no mínimo, avançar em sua superação: Selo Cidade Livre do Analfabetismo e Selo Cidade Alfabetizadora. O primeiro seria concedido às localidades que alcançassem 97% de alfabetização, enquanto o segundo seria dado às que conseguissem reduzir (no ano de 2010) em 50% a taxa de analfabetismo com base nos dados de 2001.

da EJA e a importância de reconhecer a diversidade envolvida, que reclama a adoção de múltiplas formas de atendimento de necessidades e particularidades.

Por tudo o que foi exposto até o presente momento, salientamos a importância do financiamento da educação das pessoas jovens e adultas. Os ENEJA sempre destacaram enfaticamente esta questão, que pode ser visualizada na seguinte citação do VI Encontro (RELATÓRIO-SÍNTESE, 2004, p. 6-7):

Discutir educação sem financiamento é estar fora da vida real. [...] O financiamento da educação continua atrelado às definições das agências internacionais que o reduzem para pagar a dívida externa. Por meio de leis, como a da responsabilidade fiscal, exerce-se o controle da expansão da educação, e para a educação de jovens e adultos, no que existe de recursos, trabalha-se com valores menores, justamente por entendê-la como modalidade também menor de educação.

Outro excerto deste mesmo documento (p. 7) resume de maneira muito consistente o quadro referente ao financiamento da EJA presente na maior parte das administrações públicas brasileiras:

[...] o financiamento da EJA ainda apresenta fortes contradições, entre a concepção de prioridade para a alfabetização e os aportes financeiros efetivos; entre o dever de investir o percentual definido nas constituições federal, estadual e nas leis orgânicas municipais e o efetivamente aplicado; entre o reconhecimento da sua importância e o conhecimento e o debate que o tematizam e aprofundam.

Esta passagem, apesar de sucinta e de 2004, resume plenamente as idiossincrasias relacionadas à EJA ainda presentes na atual administração federal. Em suma, o governo Lula, marcado pelas contradições e pelas correlações de forças já descritas anteriormente, apesar dos breves avanços na área e de se dizer intencionado a universalizar o direito à educação, devido ao fato de ter dado sequência à mesma política econômica adotada pela gestão anterior, mantém uma perene falta de recursos financeiros para a EJA, componente esta que trabalhamos de forma mais detalhada nos próximos capítulos desta tese.

Capítulo 3 – Fundef e Fundeb: pois o financiamento é essencial

Analizamos, neste capítulo, os dois fundos nacionais de educação que foram referências nos últimos anos no Brasil: o Fundef, que abarcava apenas as matrículas do chamado ensino fundamental “regular”, e o Fundeb, que contempla todas as etapas e modalidades da educação básica. O primeiro vigorou de 1997 a 2006, enquanto o segundo entrou em vigência em 2007 e tem término previsto para 2020. Utilizamos as contribuições de um conjunto de autores que se dedicam a essa questão, procurando, na medida do possível, trabalhar as defesas e as críticas no tocante à adoção de fundos para a educação brasileira. Enfatizamos o Fundeb, justamente por ser, atualmente, o principal fator de financiamento da EJA.

3.1 – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

O Fundef foi criado pela EC nº 14/1996 e regulamentado pela Lei 9.424, de dezembro de 1996. Passou a vigorar opcionalmente em 1997 e obrigatoriamente em janeiro de 1998, com sua vigência exaurida em 31 de dezembro de 2006, sendo então substituído pelo Fundeb. Pode-se afirmar, portanto, que só entrou em pleno funcionamento em 1998, em virtude das complexas negociações no âmbito da federação, que conduziram à sua admissão automática a partir daquele ano. A título de exemplo, em 1997, apenas o Estado do Pará antecipou a implantação do fundo (no período, o governador desta unidade da federação era Almir Gabriel, do PSDB).

Tal fundo foi tido como o grande redentor da educação nacional para as gestões de FHC/PSDB. Lisete Arelaro (2007, p. 4) salienta os objetivos e a própria avaliação do Fundef realizados por estas gestões:

O FUNDEF, na avaliação do Governo FHC I e II foi um sucesso e poucas reformulações ou adequações foram feitas, já que os seus quatro objetivos propostos – justiça social, equidade, efetiva

descentralização e melhoria do ensino e, em especial, a valorização do magistério público – grosso modo, haviam sido atingidos.

A autora (2007) critica essa avaliação otimista dos resultados deste fundo, por considerar que parte de pressupostos sobre a realidade educacional não se sustentam na realidade. Discorremos, no decorrer deste item, sobre as críticas que, tanto esta autora, como outros estudiosos da área fazem sobre o Fundef.

Dentre os pressupostos governamentais, destaca-se um, que diz respeito à alegação recorrente de que os recursos alocados na educação eram suficientes, e que o problema seria a má gestão e a falta de controle social sobre esses recursos, fato este que facilitaria eventuais desvios. A pesquisadora (2007) citada contesta esta visão, mostrando que o Fundef foi um mecanismo utilizado pelo governo federal para investir menos recursos em educação, e lembra que o investimento já era reduzido antes da vigência deste fundo. Para exemplificar, Arelaro (2007, p. 5) comprova, utilizando informações do IPEA, que o investimento federal na área educacional apresentou um decréscimo no período pós-Fundef, passando de um total de R\$ 16,7 bilhões, em 1995, para R\$ 13 bilhões em 2002; ou seja, o gasto em educação foi reduzido em mais de 20%. Apesar de os desvios e a falta de um controle social efetivo serem reais, o Fundef não conseguiu resolver tais problemas, até porque não foram desenvolvidos mecanismos consistentes para dirimi-los, apesar de o discurso do governo salientar tal intento.

Arelaro (2007, p. 6-7) faz ressalvas importantes no que tange à propaganda realizada pelo governo central de que o Fundef seria o responsável por universalizar o ensino fundamental. O objetivo deste fundo, como deixa nítido o próximo excerto, era a municipalização desse nível de ensino:

Se observarmos os dados estatísticos, no entanto, fica evidente que o FUNDEF não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas sim a municipalização de seu atendimento. O atendimento existente – ao contrário do divulgado na mídia – já era considerado suficiente. [...] o patamar de crescimento de matrículas no ensino fundamental, entre 1989-1996, não foi menor que o crescimento havido no período 1997-2005. Ou seja, não se sustenta a tese de que a universalização do ensino era a principal intenção do FUNDEF e que o Fundo é que viabilizaria o atendimento universal das crianças e adolescentes da faixa etária de 7-14 anos.

A autora (2007) comprova tal assertiva com os dados do aumento de atendimento do ensino fundamental realizado pelos municípios: enquanto, em 1996, tal atendimento era de 37,1%, em 2005 passa a ser de 59,6%. Outro pressuposto questionado por Arelaro (2007) relaciona-se com o fato de que, para as gestões de FHC a qualidade não seria conquistada com maiores investimentos, como já citado, mas sim através de outros critérios, por exemplo, da adoção de testes para aferir o desempenho escolar. O desenvolvimento desses “exames nacionais”, de sistemas de avaliação que abarcassem os diversos níveis de ensino seria um dos motivadores da melhoria da qualidade de ensino, que aconteceria através da comparação de resultados entre as escolas, que forneceria às famílias possibilidades de escolherem em qual escola matriculariam seus filhos. Esta “saudável” competição levaria à melhoria da qualidade do ensino, situação não confirmada nas gestões FHC, muito ao contrário.

Arelaro (2007) constata que os Conselhos do Fundef não conseguiram, em sua maioria, fazer cumprir a promessa governamental de que a partir da instituição deste fundo existiria um controle social consistente, que combateria a má gestão frequente nos sistemas de ensino e que, em consequência, evitaria o desvio de recursos. Dentre as razões para esse fracasso, a autora (2007) indica o desconhecimento da sistemática orçamentária e da prestação de contas por parte dos conselheiros, o que os impedia de exercer plenamente suas funções, além da usual indicação de conselheiros por interesses políticos, sem a realização de eleições, o que facilitava a presença de pessoas próximas aos gestores locais, como parentes e assessores. Mesmo o Conselho Gestor é contestado pela autora:

Aliás, a avaliação que se tem da atuação do próprio Conselho Gestor, em nível federal, é uma das mais frágeis possíveis – e não por falta de conselheiros competentes e informados sobre a sistemática financeira nacional – onde sequer consta, ao menos, uma denúncia pelo não cumprimento da Lei 9424/96, ou, mesmo, da inconstitucionalidade do veto à inclusão da educação de jovens e adultos no referido Fundo. Não consta, também, qualquer pedido de intervenção federal – pelo Congresso Nacional ou Tribunal de Contas – pelo não cumprimento legal do valor *per capita* mínimo no ensino fundamental, em todos os dez anos de existência do FUNDEF (ARELARO, 2007, p. 14).

A pesquisadora (2007) critica também o tão propalado discurso, quando do lançamento do Fundef, de que seriam realizados todos os esforços para se investir um valor *per capita* máximo por estudante atendido – ou gasto aluno, expressão mais correta segundo a autora – somando-se todos os recursos disponíveis nas três esferas de governo. Quando se observam os números do gasto aluno realizado / decretado entre os anos 1997-2006 (Tabela 27), período em que vigorou tal fundo, com o que constava na Lei 9.424/96, tem-se a confirmação do tamanho do calote imposto pelos governos FHC e Lula (primeiro mandato):

Tabela 27 - Valor *per capita* estudante-ano – 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental – 1997-2006

Ano	Valor decretado em R\$	Valor corrigido de acordo com a Lei 9.424/96	Diferença em R\$	Diferença em %
1997	300,00	300,00	-	-
1998	315,00	399,47	84,47	21,14%
1999	315,00	451,81	136,81	30,28%
2000	333,00	532,53	199,53	37,47%
2001	363,00	613,85	250,85	40,86%
2002	418,00	706,35	288,35	40,82%
2003	446,00	786,16	346,16	44,03%
2004	537,71	864,00	326,29	37,76%
2005	620,56	935,15	314,59	33,64%
2006	682,00	1200,00	518,00	43,16%

Fonte: Portal do MEC (www.mec.gov.br), acessado em 11/10/2006 apud ARELARO, 2007, p. 11. Observação: Esses dados são referentes às 1ª a 4ª séries. De 5ª a 8ª séries há um acréscimo de 5% sobre os valores das séries iniciais.

Observa-se que existiu uma grande diferença entre os valores decretados e os valores legais dispostos. Há um crescimento contínuo da diferença entre estes valores em R\$ entre os anos 1998 e 2003, havendo um decréscimo – mas não a ausência, o que mostra que as gestões FHC e Lula não cumpriram a referida lei – nos anos 2004 e 2005 e uma nova elevação em 2006 – considerável, por sinal, mas muito distante do que dispunha a legislação.

Arelaro (2007, p. 11) destaca que os governantes que lançaram o Fundef tinham objetivos definidos com este fundo:

Frente a esses dados [diferenças entre os valores de gasto aluno decretados e dispostos na Lei 9394/96], pode-se afirmar que essa era uma decisão pré-estabelecida do Governo, para o FUNDEF, e silenciada durante o processo de negociação e tramitação da EC 14 e da Lei 9424, pois este valor subvalorizado, condicionaria as transferências financeiras, e impedia, na prática, iniciativas mais ousadas de Prefeitos, em relação à matrícula de alunos, garantindo que as 'projeções' iniciais do Governo Federal não se desequilibrassem, mantido o investimento federal no ensino fundamental, na última década, no menor patamar histórico.

A eventual expansão de matrículas vai ser nacionalmente controlada, através da elaboração de Censos Escolares, que identificam os que estão dentro do sistema escolar, não a demanda total por vagas, e, por isso, os cálculos dos repasses são feitos tendo por base o atendimento do ano anterior, o que faz com que, se uma das esferas públicas, ampliar suas matrículas, arcará com o ônus desta expansão, pelo prazo de um ano, pelo menos.

A lei do Fundef, em seu artigo 6º, caput e § 1º, estabelece o conceito de valor mínimo:

Art. 6º A União complementarará os recursos do fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Em 1997, o valor mínimo estabelecido pelo governo federal foi de R\$ 300,00. No ano seguinte R\$ 315,00, valor que ficou congelado em 1999. De acordo com Paulo de S. Martins (2006), nesse período, o governo federal ainda não tinha elaborado o seu entendimento, que procura negar o que estava previsto na própria lei. Quando questionado por congressistas da oposição sobre o não cumprimento do que está redigido na lei criada por ele mesmo, o governo ainda não esboçava a tese que passou a defender posteriormente: pelo fato de cada fundo ser de âmbito estadual, o valor mínimo resultaria da razão entre a receita estimada e o número de alunos do estado em que esta conta resultar no quociente mais baixo, no caso o alcançado no Estado do Maranhão. Vale lembrar, o governo Lula usou a mesma alegação para continuar não cumprindo a lei do Fundef.

Segundo o autor, esta interpretação não tem a menor sustentação:

Do ponto de vista jurídico está expresso que, ainda que operacionalmente existam 27 fundos de âmbito estadual, o valor mínimo é nacional. E a Carta Magna determina que a lei disponha sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional (art. 60, § 7º, ADCT). O Fundef é um programa nacional. Pode-se escolher o

método hermenêutico-gramatical, histórico, teleológico – não há contorcionismo exegetico que possa negar que a Constituição definiu que o valor mínimo é nacional. Mesmo uma abordagem na linha da “reserva do possível” seria inadequada, porque em termos de Educação, discute-se aqui o mínimo básico, o ensino obrigatório (MARTINS, 2006, p. 59).

Para comprovar a fragilidade do menor quociente, basta raciocinar que, por definição, todos os estados atingiriam o valor mínimo. Então, por que a perda de tempo falando em complementação para atingir o valor mínimo, como previsto na Carta Magna? Tratou-se, de fato, de um mecanismo espúrio para dar um calote à complementação da União no Fundef. O excerto a seguir, de Davies (2006, p. 757), discorre sobre tal calote promovido tanto por FHC quanto por Lula:

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF é capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do FUNDEF (n. 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. [...].

Citamos a seguir trecho do texto de Arelaro e Gil (2006, p. 73), que mostra as intenções e desculpas do governo para não realizar aporte maior de recursos:

Essa situação [falta de um maior volume de recursos para a Educação] ficou mascarada com a implementação do Fundef [...], pois com a bandeira da descentralização / municipalização do ensino fundamental iludiu prefeitos e comunidades sobre a sua pseudo democratização, sobre a universalização do atendimento educacional obrigatório e sua qualificação, com aumento substantivo de seus recursos. A fórmula foi a mais simples possível: num passe de mágica, os recursos de cada estado e seus municípios foram colocados numa cartola, “balançados” bem e... surpresa!! está estabelecida a igualdade e a fraternidade solidária na Educação. Eu, governo federal, “produzi” o espetáculo e depois sentei para contemplá-lo. Se a “cena”, no caso, precisasse de retoques, a complementação mínima de recursos financeiros federais seria feita, a menor possível, para não ficar

claro demais e falsear totalmente o discurso. E foi o que aconteceu. Não por acaso, a mesma “revolução” não sofreu – nem ao menos no primeiro ano de sua implantação – uma atualização de valor anual minimamente compatível com a inflação do período.

Nesse particular, é forçoso lembrar que o governo FHC insistia em apregoar que o problema da educação brasileira não era a falta de recursos financeiros, mas sim a necessidade de um melhor gerenciamento das verbas na área. Seria preciso, por exemplo, eliminar ou diminuir os desvios de recursos. Por certo, todo poder público realmente tem que buscar as melhores formas de administrar os recursos educacionais, combatendo eventuais fraudes e/ou extravios. Todavia, as alegações feitas por essa gestão não eram convincentes, evocando desculpas para não investir os recursos legalmente previstos. Tudo isso para cumprir o ajuste fiscal e o pagamento de questionáveis dívidas interna e externa, em um contexto de desrespeito aos direitos sociais, pela adoção do receituário neoliberal.

Segundo Arelaro (2006, p. 82-83), a municipalização e a desobrigação da União pelo ensino fundamental foram pontos centrais do Fundef:

O Fundef, considerado pelo Governo FHC exemplo inovador de política social [...] não passou de competente estratégia para transferir aos Municípios responsabilidades até então da União e dos Estados e manter, ao custo mais baixo que for tolerável para as crianças pobres – e só para elas – uma escola pobre. O velho lema que os cínicos (pré/pós) liberais pregavam em políticas públicas: “aos pobres, a pobreza” vê-se consolidado através do Fundef. Nunca o Governo Federal gastou, de forma tão competente, tão pouco no ensino fundamental.

A autora argumenta que este engodo foi facilitado pelo uso de um poderoso trabalho na mídia, que confundiu / iludiu a população brasileira. Ademais, esta política prejudicou sobremaneira a educação escolar de pessoas jovens e adultas e a educação infantil. Sobre esta última, convém citar suas próprias palavras:

[...] a Educação Infantil, o mais novo direito das crianças pequenas, em especial as de zero a três anos de idade, que “engatinhava” na sua implantação no Brasil, a partir da CF/88, como responsabilidade primeira – e nobre – dos Municípios, e que redesenhava o atendimento público, direto em creches, tem sua curva ascendente de atendimento e expansão de 1988 a 1997 interrompida (ARELARO, 2006, p. 83).

Assim, o próprio desenvolvimento do Fundef contrapôs esta teoria, uma vez

que, após um período de seis anos de vigência deste fundo, a qualidade da educação brasileira continuou muito aquém do aceitável. E o próprio Fundeb fez cair por terra o discurso de que os recursos eram suficientes, sendo problema (quase único) o gerenciamento. Afinal, mesmo com a elevação de recursos e da contrapartida da União – aliás, ainda baixos – é visível que o aporte para a educação continua insuficiente para prover ensino de boa qualidade para todos.

O critério geral para a distribuição de recursos do Fundef foi o repasse proporcional ao número de matrículas – só no ensino fundamental “regular”, vale lembrar –, com base nos dados do ano anterior. O primeiro aspecto diz respeito aos fins do fundo, funcionando como indutor de matrículas, ou seja, tem a ver com o objetivo da universalização, e o segundo refere-se a questões operacionais.

Outra alegação utilizada pelo governo FHC para lançar o Fundef era de que este fundo iria acabar ou, pelo menos, diminuir drasticamente as disparidades regionais existentes no que tange aos investimentos no ensino fundamental. Entretanto, tal premissa é questionável quando se observam os números do gasto-aluno nas diversas unidades da federação. Em 2002, por exemplo, o gasto médio nacional por aluno/ano foi de R\$ 721,68. A diferença entre o estado com maior gasto-aluno (Roraima: R\$ 1.547,20) e o menor (Pará: R\$ 427,00) foi de 3,62 vezes mais⁵⁶. Ou seja, as disparidades continuaram a existir com o Fundef, e agravadas, em especial pela desfaçatez do governo federal no que diz respeito a realizar uma complementação de recursos que proporcionasse uma maior igualdade de condições entre todas as unidades da federação.

João Monlevade (2007) chama a atenção para a desigualdade agravada com o Fundef. Segundo o autor, seriam necessárias duas “políticas agressivas” para impactar a educação nacional: 1) elevar a oferta de ensino universal gratuito a toda educação básica, com os jovens e adultos incluídos; e 2) garantir padrões

⁵⁶ Um dos principais motivos para tamanhas disparidades é o fato de as somas da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), *per capita* ou por aluno, de alguns estados serem maiores do que o de outros. Estados como Roraima, Acre e Amapá dispõem, principalmente, de uma dotação mais aquinhoadada – ou, talvez, mais justa, especialmente por terem um número menor de alunos – de FPE e, por isso, acabavam tendo valores maiores de gasto-aluno.

comuns de qualidade no ensino fundamental público, reduzindo drasticamente as diferenças de gasto-aluno, elevando o custo-médio geral através de um investimento mínimo por aluno, assegurado pelo governo federal.

Com o Fundef, o governo federal induziu a municipalização de matrículas. Criou-se uma corrida desenfreada atrás de estudantes de 7 a 14 anos de idade, com o simples objetivo de conseguir mais recursos, seguindo apenas a lógica financeira. A preocupação com a qualidade do ensino desses educandos não era levada em consideração, embora isso fizesse parte do discurso oficial.

Não foi à toa que se disseminaram casos de entes federados matriculem jovens e adultos como estudantes do ensino fundamental regular. Muitas políticas formuladas pelo governo federal, em especial se atreladas a repasse de recursos, como foi o caso do Fundef, acabam induzindo as outras esferas administrativas a seguirem o caminho delineado centralmente. Por certo, tal postura não condiz com o que se espera do poder público, que deveria ser eticamente exemplar.

Para Gil (2006, p. 76), a indução em si, não é ruim. A questão a se avaliar é “quem decide o caminho a ser trilhado e como o faz”. O autor (2006) questiona alguns pontos importantes: os setores organizados da sociedade foram chamados a discutir, puderam opinar para valer, encaminhando suas propostas, fiscalizando e avaliando todo o processo? Ou, ao contrário, como ocorreu no Fundef, a política é confeccionada centralmente, com pouquíssimos interlocutores, e empurrada “goela a baixo” para estados e municípios?

A lógica distributiva do Fundef consistia, teoricamente, em tentar diminuir as disparidades no que diz respeito à capacidade de financiar a educação no Brasil. Eis os dois mecanismos principais: 1) transferência de recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres dentro de cada estado; e 2) complementação da União para dirimir as desigualdades de recursos entre os diversos estados. O primeiro mecanismo, apesar de buscar maior igualdade interna dos municípios no âmbito de cada estado, acabou tendo pouco impacto, principalmente nos estados desprovidos de grandes recursos, pois, quando muito, distribuía o pouco existente dos municípios “menos pobres” para os “mais pobres”, não gerando recursos adicionais nesses estados mais carentes. Já o segundo mecanismo mostrou-se

capenga, pois o governo federal não cumpriu com o dever de realizar a complementação estabelecida na lei deste fundo.

Davies (2006, p. 758) considera que este fundo não contribuiu para um nivelamento adequado dos recursos em termos nacionais:

[...] O potencial equalizador do FUNDEF também é minado pelo fato de não incluir o percentual mínimo (25%) de todos os impostos, mas apenas 15% de alguns, e se limitar ao âmbito estadual e, portanto, não enfrentar as desigualdades entre as regiões.

Ademais, o autor (2006, p. 761) destaca que, se existiram casos de municípios que conseguiram elevações de verbas para o ensino fundamental, outros tantos tiveram perdas de recursos, apesar de já possuírem poucos investimentos para fazerem neste nível de ensino:

[...] mesmo no âmbito de cada estado, este nivelamento (no sentido de divisão dos recursos entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular), aparentemente progressista, se trouxe ganhos para muitos municípios, provocou ao mesmo tempo perdas para milhares de outros com menor número de habitantes e conseqüentemente com menos receita própria e, portanto, mais pobres [...].

Davies (2006) alerta: mesmo nos locais que tenham obtido ganhos com os repasses do Fundef, há que se ter cautela ao “festejar”; afinal, devido à forte tradição patrimonialista e privatista que marcam o Estado brasileiro, aliada ao baixo grau de fiscalização e/ou acompanhamento da sociedade, não existem garantias de que os recursos extras tenham sido canalizados para melhorar o ensino e/ou as condições salariais dos profissionais da educação.

O Fundef trouxe como consequência a retirada de recursos das demais etapas e modalidades educacionais para uma pretensa priorização apenas do ensino fundamental regular. A educação infantil, a EJA e mesmo o ensino médio ficaram relegados dentro das políticas municipais ou estaduais, pois:

[...] ao focalizar exclusivamente o ensino fundamental, o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais com relação à educação infantil. É forçoso reconhecer também que tal priorização provocou efeitos não desejados em outras modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos

(SOUZA JUNIOR, 2007, p. 2).

A política focalista de distribuir recursos proporcionais apenas às matrículas do ensino fundamental regular provocou uma asfixia nas condições de oferta das demais etapas ou modalidades de ensino. No caso dos municípios, sobretudo nos primeiros anos de vigência desse fundo, houve declínio ou estagnação na aberturas de vagas na educação infantil, que, junto com o ensino fundamental, são de sua alçada. A EJA também sofreu os impactos negativos desta política.

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’.

O Fundef é um exemplo de política focalista, que consta do receituário neoliberal apregoado pelo Banco Mundial e foi adotada pelos governos FHC, sem pejo de retirar direitos sociais. Mas cabe ressaltar que o governo Lula continuou com essa lógica durante certo período, inclusive mantendo o “calote” no tocante à complementação de recursos pela União prevista na lei do Fundef.

A EJA foi muito prejudicada com sua exclusão dos recursos deste fundo. Como já dissemos, o governo FHC criou uma situação capciosa: os municípios ou estados podiam utilizar os recursos do Fundef para investir na manutenção e/ou abertura de salas de EJA; não era permitido, entretanto, computar as matrículas dessa modalidade de ensino para o recebimento das verbas deste fundo. Uma consequência de tal prerrogativa foi o aumento da exclusão educacional da população jovem e adulta. O direito constitucional dessas pessoas à educação começou a ser atacado, exemplo disso foi a mudança realizada pela EC nº 14/1996 no artigo 208 da Carta Magna. Com esta política focalista, a EJA passou a ser tratada como inferior em relação ao ensino fundamental regular.

Rubens Camargo, em entrevista realizada em 06 de julho de 2010, tece comentários importantes acerca de alguns dos impactos negativos ocasionados pelo veto da EJA no Fundef:

Naquele momento, se não fosse vetado, poderia ter acontecido uma crescente corrente de prefeitos para achar toda essa gente que estava fora da escola, até por conta que era *per capita*, todo mundo iria querer realizar. [...] O veto naquele momento já demonstrava qual era a intenção política dos governos Fernando Henrique/Paulo Renato, do governo nacional, e como ele tratou e vê a EJA. Eu acho que é uma situação muito paliativa e a ação via ONG do tipo Alfabetização Solidária, que a D. Ruth⁵⁷ foi até a presidente no começo, que era uma ação de Estado e virou hoje uma ação de uma ONG.

Para o entrevistado, o veto da EJA no Fundef gerou a perda de uma grande oportunidade de se atender o público jovem e adulto analfabeto ou que estava alijado da escola. Além disso, o veto mostrava as reais intenções do então governo federal no que tange à EJA: transferir uma responsabilidade estatal prevista na Constituição para uma mera ação assistencial, paliativa, de filantropia, que a sociedade teria que assumir e/ou colaborar na sua execução. Rubens Camargo critica, a seguir, as alegações governamentais para esse veto:

Quando o Fernando Henrique e as razões que ele colocou no veto, dizendo que não se tinha uma estatística muito rigorosa, iria provocar disfunções no sistema, no fundo [...] ele estava dizendo que para pobre não tem que ter controle, nem dinheiro para aplicar. Basta fazer qualquer coisa. É um horror pensar nessa condição, mas é isso que ele disse na hora em que fez os vetos lá. E acho que os governantes e as elites nacionais pensam assim mesmo. Foi um impacto muito negativo mesmo. Talvez fosse algo [que tivesse a ver] com a disputa Collor versus Lula⁵⁸. Tinha uma coisa dos movimentos, e os prefeitos entendendo cada pessoa fora da escola como um valor que iria somar. Ou, de repente, uma corrente que iria colocar muita gente para dentro da escola. A preocupação que poderia ter muitas salas fantasmas, mas aí era questão de ter uma supervisão que teria de ir atrás. Mas, no fundo, a mensagem que ele deu à nação ao fazer aquilo era um pouco disso: “Não precisa ter tanto dinheiro”, que foi um horror no aspecto simbólico, muito forte. Embora agora no Fundeb tenha

⁵⁷ O entrevistado refere-se à antropóloga Ruth Correia Leite Cardoso, primeira-dama no governo FHC. Em um período deste governo, ela criou e presidiu o programa Comunidade Solidária.

⁵⁸ Fernando Collor de Mello (PRN) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) disputaram o segundo turno da eleição presidencial de 1989, a primeira com voto direto após a ditadura de 1964-1985. Na ocasião, Collor representava os interesses dos grupos dominantes e Lula era identificado com os interesses populares. Collor acabou vencendo esse pleito.

essa possibilidade, e por “prevenção” colocaram uma trava para não envolver todos os recursos do Fundeb, o que tenho visto é um pouco desse movimento.

Essa fala destaca, em primeiro lugar, a falta de compromisso do governo FHC com a educação das camadas populares, em especial na EJA. De fato, as alegações para vetar essa modalidade dos recursos do Fundeb são bastante criticáveis. O entrevistado também alerta para o forte aspecto simbólico que tal ação acabou acarretando. Em outros momentos da entrevista, Rubens Camargo enfatiza que esse aspecto simbólico perdura de forma negativa até os dias atuais, repercutindo, inclusive, no atendimento da EJA no Fundeb. Para ele, essa ação discriminatória contribuiu para aumentar ainda mais a visão, recorrente entre muitos administradores públicos, de que a educação oferecida à população jovem e adulta tem *status* inferior em relação à promovida para crianças e adolescentes.

Ou seja, muitos gestores – municipais e estaduais – tendem a considerar apenas a educação das pessoas em idade esperada como uma obrigação estatal, em especial por acreditar que, neste caso, a cobrança social é maior. Todavia, renegam a um segundo plano o atendimento na EJA, apesar de sua garantia constitucional. Assim, a discriminação ocorrida no período do Fundeb adicionou um peso ainda maior nessa visão que tanto prejudica o atendimento educacional para o público jovem e adulto. Em outro momento, Rubens Camargo cita o aspecto ideológico presente no veto e o resultado dessa ação no atendimento da EJA:

A educação é sempre em médio ou longo prazo, quase sempre é uma visão ideológica. Não só ideológica, porque, veja no caso do veto do FHC, era ideológico, tinha um comportamento claro de um partido que estava na oposição, ou de partidos que estavam na oposição, de políticos, mas tinha uma visão clara de educação, porque ele colocou uma trava na possibilidade de atendimento que estava e está, de certa maneira, com um déficit social, uma demanda reprimida. O baque foi forte naquele momento mesmo, por isso que as matrículas não vêm crescendo, pois se não tivesse colocado seria uma avalanche. Mas, como não foi, a maré voltou para o outro lado.

Vejamos, a seguir, como a EJA foi contemplada no Fundeb, que passou a vigorar em 2007. Observemos a correlação de forças presentes nos governos FHC e Lula que, com suas divergências ou convergências, incidiram no que diz

respeito ao cumprimento – ou não – do direito à educação do público jovem e adulto, em especial quanto ao seu financiamento.

3.2 – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundeb começou a vigorar em janeiro de 2007 e terá validade até dezembro de 2020, ou seja, sua duração será de 14 (quatorze) anos. A criação de um fundo que abrangesse toda a educação básica, segundo Carlos Abicalil (2007, p. 19), foi encaminhada ao Congresso Nacional ainda em 1994:

[...] A proposta chegou ao Congresso Nacional no dia 17 de outubro de 1994, quando pretendia-se firmar um acordo nacional pela qualidade da educação e a valorização do magistério com a instituição de um fundo que garante toda a educação básica, que, segundo a Constituição Federal de 1988, compreende não mais a antiga educação primária, de quatro anos, ou fundamental – de oito anos, mas sim um sistema organizado de garantia da educação pública desde o nascimento da criança até a conclusão do ensino médio, independentemente da idade própria para o cumprimento desse direito público subjetivo.

Todavia, o governo FHC aprovou o Fundef, contemplando apenas o ensino fundamental regular. Com essa política focalista, as outras etapas e modalidades educacionais acabaram excluídas. A reivindicação de um fundo que abrangesse a educação básica passa também pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 112/1999, apresentada no Congresso Nacional pelos parlamentares do Núcleo de Educação, Cultura e Desporto do PT, que objetivava, em síntese, a adoção de uma política de financiamento para universalizar e integrar toda a educação básica. Na época, tratava-se de uma resposta da oposição à exclusão da educação infantil, da EJA e do ensino médio proporcionada pelo Fundef. Esta proposição foi posteriormente incorporada ao programa “Por uma Escola do Tamanho do Brasil”, do então candidato Lula, na eleição presidencial de 2002.

A ascensão de Lula à presidência, em 2003, trouxe um novo alento no que se refere à possibilidade de transformar a dinâmica do investimento na educação do país, sobretudo na educação básica. Havia muita esperança de que o governo

atuasse mais incisivamente no seu investimento e na sua organização, com destaque para a criação de um fundo que abarcasse toda a educação básica.

A discussão sobre a criação do Fundeb no governo Lula foi bastante intensa, estendendo-se por quase três anos. No Congresso Nacional, durante o processo de tramitação do projeto do governo para o Fundeb, ocorreram desde conflitos devidos a antagonismos de concepções de política educacional, até conflitos de interesse entre estados e municípios. Os primeiros lutavam por mais verbas, em especial para o ensino fundamental e o ensino médio; os últimos tentavam obter mais recursos para as etapas que são de suas responsabilidades, no caso, respectivamente, a educação infantil e o ensino fundamental.

Vale lembrar que, durante a discussão do Fundeb, havia duas propostas principais: a criação de um fundo apenas, que abarcasse desde a educação infantil até o ensino médio; ou a criação de três fundos distintos, um para cada etapa de ensino. Para os defensores da primeira proposta, a que prevaleceu, seriam vantagens do fundo único: impedir a fragmentação, convergir para uma maior isonomia das etapas, facilitar a adoção do piso salarial profissional nacional e, por fim, colaborar para a unificação da carreira dos trabalhadores em educação.

O MEC, após vários embates e ensaios de lançamento, finalmente encaminhou a PEC nº 415, em 14 de junho de 2005, que tinha como objetivo a criação do Fundeb em substituição ao fundo anterior. Esta PEC tramitou durante aproximadamente um ano e meio, sendo então aprovada e promulgada no fim de 2006.

No período, duas foram as medidas legais que antecederam o texto final de aprovação do Fundeb: a Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006 (EC nº 53/2006) e a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006 (MP nº 339/2006). Na realidade, a proposta é a mesma. A Câmara dos Deputados não conseguiu tramitar em tempo hábil o Projeto de Lei que regulamentaria a EC nº 53/2006, o que forçou o governo federal a editar com urgência a referida MP, afinal, o Fundeb se encerraria em 31 de dezembro de 2006.

Para fazer valer o novo fundo a partir de 1º de janeiro de 2007, o governo

Lula utilizou-se deste expediente⁵⁹. O Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 11.494/07. Dois decretos também contribuem para a sua normatização: 6.253 e 6.278, ambos de 2007.

Antes de entrar nos pormenores deste novo fundo, vejamos as considerações feitas por César Callegari (2007, p. 25) quanto ao seu caráter:

Embora denominado de “fundo”, mais propriamente fundo de natureza contábil, o Fundeb [...] na verdade é “fluxo”, fluxo de dinheiro destinado à educação circulando num sistema de vasos comunicantes compostos por contas bancárias. Recursos financeiros provenientes de impostos que pertencem ao Estado e aos seus Municípios, dentre aqueles obrigatoriamente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212, da Constituição Federal), são captados segundo alíquotas definidas em lei, registrados e imediatamente distribuídos para o mesmo Estado e os mesmos Municípios.

Diferentemente do Fundef, que só atendia o ensino fundamental regular, o Fundeb criou um mecanismo de financiamento sistemático e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação básica – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, EJA, educação indígena e quilombola. Em 2007, foram mais de R\$ 60 bilhões mobilizados no ano, constituindo-se no principal vetor de financiamento da educação básica brasileira.

Foram muitas as reivindicações de importantes setores organizados da sociedade para que realmente o Fundeb abarcasse toda a educação básica. O setor que mais teve que insistir para ser incluído no fundo talvez tenha sido o da educação infantil, especialmente os que reivindicavam as creches. Quase perto de o governo lançar sua proposta final elas estavam de fora. Foi com muita luta que, em 2005, os setores organizados conseguiram convencer o então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, a englobá-las no financiamento sistêmico do Fundeb.

Em relação ao mecanismo de distribuição dos recursos, o Fundeb é similar ao seu antecessor. Há uma captação de recursos de estados e municípios, com uma complementação da União – que é maior no caso do novo fundo – e a redistribuição destes recursos, no âmbito de cada estado e seus municípios, com base no número de matrículas em toda a educação básica em seus respectivos

⁵⁹ Cabe lembrar que uma MP tinha 60 (sessenta) dias de vigência, tendo o Congresso Nacional a obrigação de promover sua análise e eventual aprovação, transformando ou não o texto em lei.

territórios e nos fatores de ponderação de cada modalidade e/ou agrupamento.

Ao contrário do que se possa pensar, não se trata de um único fundo, mas sim de vinte e sete fundos estaduais. Não houve mudanças nas responsabilidades dos entes federados, tampouco nos percentuais legais mínimos que cada um tem que investir em MDE.

As discussões sobre o Fundeb são diversas e amplas. Muitas são as defesas e críticas acerca deste fundo, tanto no aspecto geral, quanto nos pormenores. Por constituir-se num tema complexo, optamos por trabalhar com as opiniões / contribuições de vários autores.

Dentre os diversos motivos que levaram muitos pesquisadores a defender o Fundeb, destacam-se os seguintes argumentos:

- a) a educação básica tenderia a ser universalizada com esse novo fundo, desde a educação infantil até o ensino médio. Para alguns, isso contribui para a construção de uma visão sistêmica da educação básica e não mais fragmentada como acontecia na vigência do Fundef;
- b) a EJA passa a fazer parte, ao contrário do que ocorria no fundo anterior;
- c) a previsão de mais investimentos para a educação básica, inclusive com um aporte maior de recursos por parte da União;
- d) a provável melhoria salarial, principalmente com a fixação do piso salarial profissional nacional para os professores;
- e) a fixação do custo-estudante, tão defendida por diversos setores que lutam pela educação;
- f) a criação de condições para fortalecer um Sistema Nacional de Educação, reivindicação antiga de muitos setores;
- g) a colaboração / contribuição para o rompimento com a tradição brasileira de concorrência entre os entes federativos.

Com certeza, outras razões são apresentadas em defesa do Fundeb. Todavia, alguns desses prováveis avanços trazidos pelo novo fundo também são questionados por outros estudiosos.

Gil (2006, p. 76) considera que a existência de fundos, em si, já colabora para uma discussão de teor mais democrático e transparente sobre os recursos

que estão sendo investidos no setor educacional:

Os fundos, como o Fundef ou o Fundeb [...], forçam a discussão conjunta entre a União, os Estados e os Municípios sobre quais são os valores considerados suficientes, necessários e/ou possíveis de serem investidos em educação. Essas discussões, em si mesmas, são democratizadoras, pois temos melhores condições de saber como funcionam os mecanismos de captação, distribuição e gasto dos recursos educacionais.

O autor (2006, p. 76) afirma que, antes da criação do Fundef, os municípios e estados com menos recursos tinham que “se virar” com suas poucas receitas ou ficavam à espera do auxílio do governo federal. Com isso, o quadro desigual entre municípios e/ou estados era um fato marcante:

Um estudante paulista não pode continuar a “valer” três vezes o que “custa” um estudante piauiense. Por outro lado, acredita-se que a questão educacional é uma problemática nacional e assim deve ser tratada. Se se defende uma escola “unitária”, não podemos esperar que isto surja da ação isolada de 5.500 municípios e 27 estados, como em diversos aspectos ocorre hoje. Isso vem se traduzindo em “livre mercado” onde os mais “aptos” sobrevivem; para nós, mais do que sobreviverem todos têm o direito de fazê-lo com qualidade, o que exige outros mecanismos de busca da igualdade.

Na visão de Gil (2006), os fundos contribuiriam para novas formas de redistribuição de recursos, além de possibilitarem a criação de outros modelos de gestão. Seriam potenciais alternativos para administrar melhor os recursos e não necessariamente para conceder mais verbas. Outro argumento favorável é que as características do Fundeb ultrapassariam a simples vinculação constitucional de recursos, guardando pouca relação com a política do Fundef. Cabe mencionar que o estudioso teceu essas considerações antes da aprovação final do Fundeb. Ademais, não entendia o novo fundo como a salvação de toda a educação básica brasileira. Ao contrário, ele argumentava que são necessárias outras medidas complementares para se chegar a uma mudança considerável.

É importante notar que o Fundeb traz consigo o fim da subvinculação de recursos para o ensino fundamental presente no período de vigência do Fundef. Tal mecanismo apoiava-se no ideal de foco, com o pretense objetivo de universalizar este nível de ensino com qualidade. Luiz de Souza Júnior (2007, p. 1) considera o Fundeb importante para quebrar com essa política de focalização,

entretanto levanta questionamentos importantes:

O novo fundo, que deverá atender desde as creches até o ensino médio, constitui-se, sem sombra de dúvidas, um importante passo no sentido de quebrar a política de focalização dos investimentos no ensino público que imperou desde meados da década de 1990 até os dias atuais. Todavia, ainda persistem dúvidas se a nova dinâmica de financiamento, o montante de recursos empregados e os mecanismos de fiscalização do novo fundo serão suficientes para consolidar uma nova estrutura que revolucione as condições de oferta da educação pública no país.

Martins (2009, p. 250-251) é outro pesquisador que defende a constituição de fundos para a educação nacional, como podemos observar a seguir:

Na minha opinião, os fundos podem constituir instrumentos de concretização do dever de todos os entes federados para com a Educação e a redução dos desequilíbrios regionais, objetivo no qual devem atuar concertadamente todas as unidades federadas, para a realização dos objetivos da República Federativa, enunciados no art. 3º da Carta Magna, entre os quais se destaca o objetivo fundamental que prevê a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso IV).

O autor (2009, p. 252) afirma que, ao expandir o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb auxilia na promoção da equidade. Contudo, ressalta que o equilíbrio federativo continua sendo um dos principais desafios a superar. Destaca ainda a importância de se realizar o fortalecimento da Comissão Intergovernamental do Fundeb para o processo de negociação federativa:

A Comissão abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, requisito para a promoção do regime de colaboração. Seu advento decorre do modelo de federalismo cooperativo adotado pela carta Magna e é perfeitamente compatível com a construção de um sistema nacional de educação, que vise a coordenação de esforços, com respeito às autonomias e tendo por normas gerais comuns aquelas referentes às diretrizes e bases da educação nacional. A própria Federação é um tipo de sistema – daí carecer de sentido considerar os termos como antagônicos.

Dentre os desafios a serem vencidos e/ou aspectos a serem assegurados pelo Fundeb, Martins (2009) enfatiza: a) a utilização da complementação da União como instrumento para promover a equalização, nunca inferior aos 10%; b) que essa complementação não iniba o exercício da função supletiva por parte da União em situações que extrapolem a abrangência do fundo, como a suplementação adicional com vistas a garantir a efetivação do piso salarial

nacional do magistério; a avaliação constante da eficácia dos instrumentos de controle social; a conservação dos espaços de participação dos movimentos sociais para corrigir e reorientar a política de financiamento.

Callegari (2007, p. 27) também faz algumas considerações significativas sobre a focalização da política educacional no ensino fundamental:

Passados tantos anos, nem a universalização se completou e tampouco a qualidade se produziu. Entretanto esse dispositivo de foco acaba de desaparecer da legislação brasileira. [...] É previsível que, valendo-se desse novo grau de liberdade, recursos que até agora atendiam o ensino fundamental sejam canalizados para outros segmentos como, por exemplo, para a expansão de creches ou, em alguns lugares, a ampliação do ensino médio.

Todavia, o autor (2007) chama a atenção para o fato de que os recursos continuaram insuficientes para promover uma educação de qualidade em todas as modalidades da educação básica. É a continuação da velha máxima denominada de “cobertor curto”, tão presente na história das políticas educacionais brasileiras.

Em relação à defesa do Fundeb, com vistas a uma maior responsabilização da União pela educação básica, os argumentos caminham na direção de mostrar que este ente tem que assumir o seu papel de corresponsável. Ou seja, seria uma situação diferente da que ocorrera durante a vigência do Fundef, quando o governo federal impunha regras, realizava repasses enxutos, com critérios que bem entendia, mesmo que ferissem a lei que regulamentava este fundo, e ficava assistindo “do camarote” muitos estados e municípios “se virarem” como podiam. Desta forma, com o Fundeb, a União exerceria de fato sua função supletiva, participando mais ativamente do esforço de cooperação federativa.

O compromisso legal da União, no lançamento do Fundeb (2006), de aumentar para quase R\$ 5 bilhões sua contribuição com o fundo foi um avanço importante, em especial quando comparados aos ridículos repasses do período do Fundef, que chegavam à cifra aproximada de meio bilhão de reais. Com a Lei nº 11.494/2007, a complementação da União deverá ocorrer conforme o Quadro 1:

Quadro 1 - Complementação da União, em R\$, conforme previsto na Lei nº 11.494/2007

R\$ 2 bilhões	1º ano de vigência dos Fundos (2007)
R\$ 3 bilhões	2º ano de vigência dos Fundos (2008)
R\$ 4,5 bilhões	3º ano de vigência dos Fundos (2009)
10% do total do Fundo	A partir do 4º ano de vigência dos Fundos (2010) até o 14º e último ano (2020)

Fonte: Lei nº 11.494/2007.

Para efeito de comparação, a Tabela 28, a seguir, traz os números da complementação do governo federal no Fundef e no Fundeb:

Tabela 28 - Complementação de Recursos da União, Fundef (2004-2006) e Fundeb (2007-2010) (em R\$ mil, valor nominal)

Ano	R\$ - Fundef (complementação da União)	R\$ - Fundeb (complementação da União)
2004	485 milhões	-
2005	537,8 milhões	-
2006	383,0 milhões	-
2007	-	2.012,4 bilhões
2008	-	3.174,3 bilhões
2009	-	5.070,1 bilhões
2010	-	6.861,1 bilhões*

Fonte: Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 11.494/2007.

Observação: na Complementação da União de 2010 estão descontados cerca de R\$ 762,0 milhões, a serem distribuídos para os fundos por meio de programas para melhoria da qualidade da educação básica. Nos anos anteriores ao Fundeb tal redução não ocorreu. Afora essa subtração, em 2010, a Complementação da União seria de aproximadamente R\$ 7.623,1 bilhões.

O § 4º do Art. 31 da Lei nº 11.494/2007 garante que os valores da complementação da União sejam atualizados anualmente, nos três primeiros anos de vigência do Fundeb, com vistas a preservar seu valor real⁶⁰. A partir do quarto

⁶⁰ Os valores previstos foram corrigidos pelo INPC. Em 2009, por exemplo, o valor do repasse federal chegou a ser de R\$ 5,1 bilhões, ou seja, uma correção de R\$ 600 milhões em relação ao

ano de vigência do fundo (2010), o aporte desse ente federativo será de dez por cento (10%) do total de recursos do fundo, um avanço importante, pois a participação da União durante o Fundef, no seu período final, era cerca de míseros 1,5%. Com isso, segundo as estimativas, em 2010 tal complementação atingiria o patamar de R\$ 6,8 bilhões. Todavia, defendemos que a União pode – e deve – aumentar o seu financiamento para além dos 10% do valor do Fundeb, afinal, sabe-se que houve uma redução no percentual de investimento deste ente na educação a partir de 1995, quando comparado aos investimentos realizados por estados e municípios.

Nesse sentido, uma referência importante foi a indicação da Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010) de que a União deve investir cerca de 1% do PIB na complementação do Fundeb. E concordamos com a seguinte análise desenvolvida por Camargo et. al. (2008, p. 821):

Não se pode negar o avanço que o Fundeb representa em relação ao Fundef, no que se refere ao aumento da contribuição financeira da União, à melhora do controle social e à recuperação do conceito de financiamento da educação básica como um todo. Contudo, não se pode esquecer que os recursos da União no novo fundo serão da ordem de apenas 10% dos recursos aportados pelos estados e municípios, enquanto a sua participação na carga tributária líquida é de cerca de 60% do total.

Esses autores destacam também que, conquanto a legislação cite em “no mínimo 10%”, a tradição orçamentária vigente no país, no tocante ao investimento na área educacional mostra que, em geral, “mínimo” é tratado como “máximo”. Considerando os recursos alocados pela União no Fundeb, ressalta-se a importância do aumento de seus valores: de aproximadamente 500 milhões no período do Fundef para cerca de R\$ 6,8 bilhões em 2010 (estimativa), mesmo que ainda insuficiente e distante das reivindicações dos setores sociais organizados. Contudo, não é oportuno esquecer que a complementação federal realizada em 2006 só ocorreu porque os governos FHC e Lula não cumpriram a lei que regulamentava o Fundef. O fato é o seguinte: não foi a complementação da União

que cresceu em demasia com o Fundeb, os aportes vigentes nos últimos anos do Fundef é que estavam defasados, além de ilegais.

Em outras palavras, por um lado, o aumento na complementação do Fundeb pela União foi importante – apesar de eventualmente não garantir uma transformação significativa na educação básica, como sonham todos que lutam para que isto aconteça; por outro lado, os valores repassados no período do Fundef estavam defasados, posto que a lei que o regulamentava não foi sequer cumprida, desde a sua instituição.

Um ponto a destacar, que contribui, inclusive, para eliminar eventuais ufanismos acerca desse aumento da contribuição da União, é o fato de que, apesar de parecer substantivo quando comparado à ínfima complementação ocorrida durante os anos do Fundef, esse crescimento não é tão expressivo. Para exemplificar, lembramos que se a própria Lei que criou o Fundef (9.424/96) tivesse sido cumprida, o aporte do governo federal para este antigo fundo deveria ter sido de aproximadamente R\$ 5 bilhões em 2004 – e só para o ensino fundamental regular. Ou seja, um valor superior ao que deveria ser alocado para o Fundeb em 2009 – e só que agora, para toda a educação básica! Percebe-se, portanto, que essa contrapartida da União não foi tão significativa assim.

Apesar disso, consideramos positivo o fato de o governo Lula aumentar o repasse para o Fundeb, sobretudo fixar sua responsabilidade de complementar em 10% o valor total dos fundos. Por óbvio, escolhas tiveram que ser feitas para dar conta disso, mas cabe lembrar: 1) essa destinação é fruto das pressões dos setores organizados da área educacional e de disputas internas ocorridas no próprio governo; e 2) existe margem para um aporte ainda maior de recursos para a educação básica, haja vista o vultoso volume de recursos públicos alocado para o pagamento dos juros das dívidas interna e externa ou delas próprias, o que tem sido cumprido à risca pelo governo⁶¹.

⁶¹ Para exemplificar, em 31/12/2009, de acordo com dados do Sistema Access da Câmara dos Deputados e Tesouro Nacional, a dívida externa atingiu US\$ 282 bilhões, enquanto a dívida interna R\$ 2,04 trilhões. Segundo o Orçamento Geral da União executado em 2009, 48,24% foi utilizado no pagamento dos juros, na amortização da dívida e no refinanciamento da dívida pública. Para efeitos de comparação, a educação consumiu míseros 2,31%, enquanto a saúde ficou com apenas 3,73%. Segundo dados apurados no Portal do STN, o estoque da dívida pública mobiliária federal

Pinto (2009) também destaca o maior contingente de recursos federais para a educação básica proporcionado pelo Fundeb, apesar de lembrar que, em 2009, esses adicionais responderiam a não mais de 9% do total dos fundos, ou 0,12% do PIB, muito pouco frente às necessidades que este nível educacional necessita. Mesmo com essas ressalvas, o maior aporte da União gerou um aumento significativo, em termos reais, do valor mínimo nacional. Segundo o autor (2009), os R\$ 300,00 fixados como mínimo para o Fundef em 1997, corrigidos pelo INPC/IBGE, equivaleriam, em 2009, a R\$ 651,00. O mínimo nacional do Fundeb neste mesmo ano era de R\$ 1.350,00, o que representaria mais do que o dobro.

Entretanto, Pinto (2009) destaca dois aspectos a serem considerados para que pretensos regozijos não sejam sopesados: 1) apesar da diminuição no tocante às disparidades regionais, não anteparou que a diferença entre o maior (RO: R\$ 2.890,00) e o menor valor (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI: R\$ 1.350,00) continuasse superior a duas vezes; 2) o padrão mínimo de qualidade de ensino também continua distante, uma vez que, de acordo com o estudo da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, a proposta do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) estaria, também em valores corrigidos, em R\$ 1.905,00 (considerando-se apenas o valor de MDE), ou seja, o mínimo nacional do Fundeb teria que ser majorado em 41%.

Observem-se, a seguir, as contribuições de recursos dos diversos entes no Fundeb de 2007 a 2010 e os valores estudante/ano mínimo nacional:

Tabela 29 – Contribuição de Recursos ao Fundeb, por entes federativos (em R\$ mil) – 2007-2010

Ano	Contribuição de Estados, DF e Municípios	Complementação da União	Total de Recursos	Valor estudante / ano mínimo nacional
2007	46.218.792,7	2.012.400,0	48.231.192,7	941,68
2008	61.721.922,1	3.174.300,0	64.896.222,1	1.172,85
2009	68.887.808,3	5.070.150,0	73.957.958,3	1.227,17
2010	76.234.557,4	6.861.110,2	83.095.667,6	1.414,85

Fonte: Portaria MEC nº 1.462/08, Nota de Esclarecimento nº 1/09, Portaria MEC nº 386/09, Portaria MEC nº 496/10, Portaria Interministerial MEC/Fazenda nº 538-A/2010 apud Callegari, 2010. Adaptado pelo autor.

interna fechou 2010 em um total de R\$ 1,603 trilhão. A dívida externa brasileira fechou o governo Lula no patamar de US\$ 255,664 bilhões, frente à cifra de US\$ 214,93 bilhões do início de 2003.

¹ Na Complementação da União de 2010 estão descontados cerca de R\$ 762,0 milhões, a serem distribuídos para os fundos por meio de programas para melhoria da qualidade da educação básica. Nos anos anteriores ao Fundeb tal redução não ocorreu. Em 2010, salvo essa subtração, a Complementação da União seria de aproximadamente R\$ 7.623,1 bilhões.

² Os números do Fundeb de 2007 a 2009 são dos investimentos efetivamente realizados, enquanto os de 2010 são de estimativas realizadas por MEC/Fazenda, por meio da Portaria Interministerial nº 538-A/2010.

³ O total de recursos de 2010 está com a já citada diminuição de R\$ 762,0 milhões. Caso fosse computado o total geral, o Fundeb 2010 passaria a ser de aproximadamente R\$ 83.858,0 bilhões.

O que se apreende na tabela anterior é que a complementação da União, sem os descontos relativos aos programas que visam à melhoria da qualidade da educação básica (2010), teve um salto de quase quatro vezes mais no período 2007-2010. A contribuição de estados, distrito federal e municípios aumentou cerca de 65%. Em termos percentuais, os estados, distrito federal e municípios contribuíram, respectivamente, com aproximadamente 95,82%, 95,10% e 93,14% entre os anos 2007-2009. Caso a previsão se confirme, estes entes contribuiriam com 90,90% em 2010. A União, por sua vez, foi responsável, concomitantemente, por 4,18%, 4,90% e 6,86% dos valores do Fundeb de 2007 a 2009, enquanto, em 2010, mantidos os prognósticos, teriam a parcela de 9,10% no valor do Fundeb 2010. Por sua vez, o total de recursos do Fundeb teve um incremento de aproximadamente 72% nesse mesmo interregno, enquanto o valor estudante/ano mínimo nacional cresceu quase 50%.

Observa-se na Tabela 30, a seguir, o provimento dos recursos do Fundeb (2007-2010), excetuando a complementação dos recursos da União:

**Tabela 30 – Provimento dos Recursos do Fundeb
(em bilhões de R\$) – Brasil, 2007-2010**

Ano	Proveniente de Transferências de Impostos da União	Proveniente de Impostos Próprios dos Estados / DF	Total
2007	13,96	32,25	46,22
2008	18,66	43,06	61,72
2009	19,54	49,35	68,89
2010	21,45	54,78	76,23

Fonte: Portaria MEC nº 1.462/2008, Portaria MEC nº 386/2009, Portaria MEC nº 496/2010 e Portaria MEC/Fazenda nº 538-A/2010 apud Callegari (org.), 2010. Adaptado pelo autor.

¹ Os números de 2007 a 2009 se referem ao que foi efetivamente realizado.

² Os números de 2010 são os estimados para o Fundeb 2010.

³ Os impostos provenientes de transferências da União englobados são FPM, FPE, Imposto sobre Produtos Industrializados voltados à Exportação (IPI/Exportação), Imposto Territorial Rural (ITR) e LC 87/96. Já os citados impostos próprios dos Estados / DF são ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Observa-se que o percentual dos recursos provenientes de transferências de impostos da União foi de, respectivamente, 30,20%, 30,23% e 28,36% nos anos 2007-2009, enquanto a previsão para 2010 indicava 28,13%. Em contrapartida, os aportes oriundos de impostos próprios dos estados e Distrito Federal foram de 69,80%, 69,77% e 71,64% para o primeiro interregno e de 71,87% estimado para o último ano da série. Ou seja, nos anos analisados, mais de dois terços dos recursos foram procedentes dos estados e Distrito Federal. Consta-se, outrossim, um breve aumento na participação destes entes desde o período de início do Fundeb (cerca de 2% do total dos recursos).

Ao contrário do que ocorria no Fundef, as regras de complementação da União estão fixadas de maneira mais nítida no Fundeb, com mecanismos que devem ser cumpridos. Dessa forma, principalmente os estados mais pobres, que necessitam dessa complementação, terão a certeza de que receberão os valores adicionais de maneira progressiva, podendo, com isso, programarem-se de forma mais adequada para atender a demanda educacional.

Assim procedendo, a União exercerá seu papel supletivo e redistributivo, complementando recursos basicamente a estados das regiões Norte e Nordeste. Contudo, essa complementação ainda não será capaz de sanar as necessidades da educação básica no país. Callegari (2008, p. 14) afirma, com razão, que os problemas educacionais, principalmente devido à falta de recursos financeiros adequados, não estão restritos somente a esses estados. Há necessidade de buscar outras formas de financiamento para as redes educacionais que não recebem recursos de complementação da União:

[...] Deve-se considerar, não obstante, que os problemas educacionais do Brasil não estão resolvidos nem mesmo nas unidades federadas melhor aquinhoadas do ponto de vista econômico, o que requer uma ação mais significativa da União, aportando recursos adicionais ao conjunto do sistema.

O autor (2008) destaca ainda que, de forma paradoxal, uma das virtudes do Fundeb é justamente o fato de tornar mais evidente a carência de recursos para a educação pública de qualidade no Brasil, o que possibilitaria uma maior clareza para enfrentar essa questão. Ademais, salientamos que o Fundeb não é a única

fonte de recursos no sistema de financiamento. Portanto, é imperioso coordenar, no nível federal, os investimentos realizados com recursos deste fundo com outros disponibilizados, por exemplo, pelo salário-educação.

Entretanto, salientamos que um dos desafios do Fundeb é fazer com que cada ente realmente aplique o dinheiro repassado. Indício desse empecilho é a divulgação realizada pelo FNDE no início de 2010, que informava ter havido no ano anterior um rombo de R\$ 1,2 bilhão no fundo, ocasionado pelo fato de que 21 (vinte e um) estados não teriam depositado o total de recursos devidos na conta do Fundeb. São Paulo foi o estado com maior diferença entre os valores que deveriam ter sido destinados no Fundeb (660 milhões). Os estados alegaram que o problema estava na metodologia utilizada, que gerava discrepâncias. O FNDE encaminhou tais casos aos tribunais de contas de cada estado para que estes pudessem apurar as prováveis irregularidades.

Quanto ao valor mínimo nacional por estudante/ano, observamos que no período de vigência do Fundef os governos FHC e Lula não cumpriram a própria lei que o regulamentava. O calote chegou a ser de aproximadamente R\$ 30 bilhões durante o período de vigência do Fundef (DAVIES, 2006).

Com o Fundeb, o conceito adotado é de valor por estudante:

A dificuldade de obter o apoio do governo (qualquer governo), sobretudo do ministério da fazenda (qualquer ministério da fazenda) levou à adoção de outro critério: a partir da complementação da União, cujos mínimos foram fixados pela Emenda nº 56/06, determina-se o valor por aluno. É um recuo conceitual, mas um avanço em relação à situação de fato. Observe-se que, como a complementação da União ao Fundeb foi indicada em termos de valores mínimos, nada impede que, a partir de alteração da lei regulamentadora, passe a ser adotado, no futuro, o critério da média, como proposto e não executado ao tempo do Fundef (MARTINS, 2008, p. 409).

No que diz respeito à composição das fontes de receitas que compõem o Fundeb, vale mencionar que houve uma mudança considerável em relação ao Fundef. Eis a composição de recursos dos dois fundos:

Quadro 2 - Composição das fontes de receitas do Fundef e do Fundeb

Abrangência e Fontes	Fundef (1997-2006)	Fundeb (2007-2020)
Etapas e modalidades de ensino	Ensino fundamental regular e Educação especial	Toda a educação básica
Receitas	15% dos impostos: ICMS, FPE/FPM, IPI/Exportação, Lei Kandir	20% dos impostos: "Causa mortis", ITBI ⁶² , ISS, IPVA, ITR, ICMS, FPE/FPM, IRRF, IPI/Exportação, Lei Kandir
Número de estudantes	30,2 milhões (2006)	35,6 milhões (2007)

Fonte: Lei nº 9.424/1996 (Fundef) e Lei nº 11.494/2007 (Fundeb).

Foram mantidas as seguintes fontes do Fundef, com a destinação de 20% de seu montante: FPE, FPM, ICMS, IPI/Exportação e compensação das perdas relativas à desoneração das exportações (Lei Kandir). Acrescentou-se o IPVA, o ITCM e o ITR. Ficaram de fora deste novo fundo os impostos próprios de âmbito municipal (IPTU, ISS e ITBI) e o IRRF de estados, Distrito Federal e municípios. Quanto à complementação da União, foi proibido o emprego do salário-educação; o financiamento pelos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino federal foi limitado a 30% e colocou-se um patamar de 10% dos recursos a serem destinados à melhoria da qualidade do ensino.

É preciso salientar que as Disposições Transitórias da Lei nº 11.494/2007 preveem uma progressão na porcentagem de recursos que compõem o Fundeb, conforme o Quadro 3, a seguir:

⁶² IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados; ITBI: Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis; ISS: Imposto sobre Serviços; IRRF: Imposto de Renda Retido na Fonte; ITCM: Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis"; IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

Quadro 3 - Composição progressiva das fontes de receita dos fundos

IMPOSTOS	2007	2008	2009
ICMS	16,66%	18,33%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%
FPE	16,66%	18,33%	20%
IPI-EXP	16,66%	18,33%	20%
LC 87/96	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%
ITR	6,66%	13,33%	20%
Outras Origens	Rendimentos financeiros das aplicações dos recursos do FUNDEB. Complementação da União para os Estados que não atingirem o valor mínimo nacional por aluno.		

Fonte: Lei nº 11.494/2007.

Martins (2008) afirma que, em relação às diretrizes para o financiamento da educação básica, o Fundeb manteve aspectos contidos no PNE, a saber: 1) a subvinculação de recursos, a constituição de fundos contábeis com contas únicas e específicas; 2) a promoção do federalismo e do regime de colaboração, com o estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; e 3) o aperfeiçoamento dos conselhos de acompanhamento e controle social, com avanços no que se refere à autonomia, à composição e aos seus instrumentos.

Quanto ao segundo aspecto, vale citar que a EC nº 53/06 prevê a fixação, por leis complementares, de normas para a cooperação entre os entes federativos, item pleiteado pelos setores sociais organizados. Para muitos estudiosos da área, a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, bem como a dos demais conselhos de acompanhamento e controle social, foi outro ponto elogiado do Fundeb, em especial por prever para esses conselhos maior transparência, maior autonomia, composição mais representativa e instrumentos de ação mais consistentes.

Martins (2008, p. 399) também tece considerações importantes sobre as discussões em torno da questão do financiamento neste novo fundo:

Das diretrizes propostas pelo MEC por ocasião dos debates da proposta que se tornaria a Emenda Constitucional nº 53/06, foram

adotados o fundo único, a exclusão da cesta-Fundeb dos impostos próprios municipais, a ampliação da abrangência para efeito de gastos admitidos com os recursos do salário-educação e a adoção do *per capita*, vigente à época do Fundef, como piso para o valor do ensino fundamental no Fundeb. Não constaram da proposição encaminhada pelo executivo: a “re-vinculação” progressiva da Desvinculação das Receitas da União-DRU⁶³ e exclusão progressiva dos gastos com inativos, sob responsabilidade da fonte de “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE). Como resultado das negociações no Congresso, os impostos estaduais ingressaram no fundo, no patamar de 20%, e não de 25%, como proposto originalmente nas diretrizes do MEC [...], e foi retirado o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) [...].

O autor avalia como positiva a adoção do patamar de 20% dos impostos estaduais, pois isto permite uma margem para os gastos com a educação superior no âmbito dos estados. Todavia, coloca objeções à retirada do IRRF, que para ele foi precipitada, sem uma discussão mais aprofundada e sob a alegação questionável de que se tratava de um imposto “virtual”.

No que tange à completude da educação básica, o Fundeb significou um avanço se comparado com o fundo anterior. Potencialmente, ele retoma, resgata e valoriza a luta para que os poderes públicos contemplem a concepção de educação básica. Assim, não por acaso, em 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, o governo Lula ampliou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, abarcando a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - 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.

O Fundeb distribuiu os recursos para toda a educação básica, seguindo os fatores de ponderação equivalentes a cada etapa e/ou modalidade. O valor mínimo definido nacionalmente, por estudante, tem como referência (1,0) as séries iniciais do ensino fundamental urbano, como se observa na Tabela 31, a seguir:

⁶³ Em 2009, sob pressão, o governo adotou a exclusão progressiva da DRU para a educação: 12,5% em 2009, 5% para 2010 e 0% para 2011. Ressalta-se que a DRU, apenas para o ano de 2009, retiraria cerca de R\$ 10,5 bilhões da área educacional.

Tabela 31 - Fatores de ponderação das etapas e modalidades da educação básica cobertas pelo Fundeb, com referência no ano de 2007⁶⁴

Etapa ou modalidade da educação básica	Fator de ponderação
Creche	0,80
Pré-escola	0,90
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25
Ensino médio urbano	1,20
Ensino médio no campo	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

Fonte: Lei nº 11.494/2007.

Como se pode ver, dentre as diversas etapas e modalidades, a EJA foi a que ficou com o menor fator de ponderação (0,70) – mesmo a integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo, que, por motivos óbvios / constatados, deve ter um incremento de recursos.

Cabe destacar que o art. 13, inciso I, da lei que regulamentou o Fundeb determina que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade defina anualmente os fatores de ponderação que serão aplicados às diversas etapas, modalidades ou tipos de estabelecimento, segundo pesquisas a serem realizadas pelo INEP. Mas, o art. 21, § 1º, autoriza que os recursos sejam aplicados indistintamente entre elas, o que é questionável:

[...] Essa regra não contribui para o desenvolvimento da concepção de financiamento a partir do custo, o custo-aluno-qualidade, tampouco para a transparência. O recurso é captado segundo um critério que, teoricamente, diferencia custos relativos (ou pelo menos parcela do custo que deva ser suportada pela

⁶⁴ Segundo a Lei nº 11.494/2007, art. 36, § 1º: “A Comissão Intergovernamental para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral”.

fonte do Fundeb, já que se pode considerar que parte do custo seja da educação infantil ou do ensino médio e deva ser suportada por outras fontes – nos termos do PNE, “composição de fontes”). No momento seguinte, cada ente aplica ... como quiser. Em outras palavras, após complexas disputas e negociações federativas, intensas reivindicações dos movimentos sociais da área da educação, mais atuantes em determinada etapa ou modalidade, captam-se recursos para financiar uma etapa, modalidade, tipo de estabelecimento ou jornada, mas nada vincula esses gastos, até mesmo no que se refere à destinação para as vagas públicas ou privadas conveniadas. Então, qual o sentido das ponderações? Com essa regra seria mais prático e transparente estabelecer coeficiente “1” para todas as categorias [...] (MARTINS, 2008, p. 410).

A Lei nº 11.494/2007, Art. 36, § 2º, fixou os valores mínimos de ponderação para a educação infantil a partir do segundo ano de vigência do Fundeb:

- a) creche pública em tempo integral – 1,10;
- b) creche pública em tempo parcial – 0,80;
- c) creche conveniada em tempo integral – 0,95;
- d) creche conveniada em tempo parcial – 0,80;
- e) pré-escola em tempo integral – 1,15;
- f) pré-escola em tempo parcial – 0,90.

Para o segundo ano de vigência do Fundeb, além dos supracitados, os coeficientes de distribuição foram instituídos pelo MEC, via Portaria Normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007. De acordo com este documento, as ponderações para 2008 seguiram os mesmos do primeiro ano de vigência do fundo.

Observemos, a seguir, os fatores de ponderação entre os anos 2007 e 2010 nos diversos desdobramentos da educação básica:

Tabela 32 - Fatores de ponderação do Fundeb, referência 2007-2010

Etapa ou modalidade de Ensino	Fator de Ponderação			
	2007 (Resolução nº 01, de 15/02/2007)	2008 (Portaria nº 41, de 27/12/2007)	2009 (Portaria nº 932, de 30/07/2008)	2010 (Portaria nº 777, de 10/08/2009) ⁶⁵
Creche	0,80	-	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10	1,10
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20	1,25
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80
Pré-escola conveniada em tempo integral	-	1,15	1,20	1,20
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-	0,90	1,00	1,00

Fonte: Resolução nº 01, de 15/02/2007, Portaria nº 41, de 27/12/2007, Portaria nº 932, de 30/07/2008 e Portaria nº 777, de 10/08/2009.

Observa-se que no ano de 2008 foram subdivididos os agrupamentos da

⁶⁵ Para 2011, a Comissão Intergovernamental do Fundeb optou por fazer quatro alterações nos fatores de ponderação: a) Creche em tempo integral: passa de 1,1 para 1,2; b) Pré-escola em tempo integral: de 1,25 para 1,3; c) Ensino Fundamental em tempo integral: de 1,25 para 1,3 e, finalmente, d) EJA associado ao ensino profissionalizante: de 1,0 para 1,2.

educação infantil em períodos integral e parcial, com ponderações distintas. Houve também a inclusão de creches e pré-escolas de instituições conveniadas. Nota-se, ainda, que a partir deste mesmo ano não ocorreram novas anexações ou subdivisões, perfazendo um total de 21 (vinte e um) fatores de ponderação para as diversas etapas ou modalidades da educação básica. As creches em tempo parcial e a EJA com avaliação no processo seguem com as menores ponderações (0,80), enquanto o ensino médio integral e o integrado à educação profissional são os agrupamentos com maior fator (1,30). Em 2009, a maior parte dos fatores de ponderação ficou igual à do ano anterior, porém, conforme a Portaria nº 932, de 30 de julho de 2008, as mudanças ocorreram na pré-escola e na EJA.

Em relação à educação das pessoas jovens e adultas, ocorreu uma diferenciação nos fatores para os dois agrupamentos constantes no Fundeb: 0,80 para a realizada com avaliação no processo e 1,00 para a integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo⁶⁶. Vale lembrar que em 2007 e 2008 ambas contavam com um fator de ponderação de apenas 0,70, aspecto criticado por muitos especialistas, afinal, o segundo grupo requer um volume de recursos maior que o primeiro – que, por sinal, também continua num patamar baixíssimo. Advirta-se que mesmo o agrupamento de EJA que teve uma elevação na ponderação continua com um fator abaixo dos de ensino médio regular em tempo integral e integrado à educação profissional (1,00 contra 1,30).

Em 2010, os fatores de ponderação da EJA continuaram os mesmos. Todavia, devido principalmente à pressão da Undime, houve elevação dos seguintes fatores de ponderação: a) creche conveniada em tempo integral, elevado para 1,10; b) pré-escola em tempo integral, elevado para 1,25; c) anos iniciais do ensino fundamental no campo, para 1,15; e d) anos finais do ensino fundamental no campo, para 1,20. Ou seja, as elevações ocorreram nas alternativas cuja responsabilidade é dos municípios – fora a ressalva de que o ensino fundamental também é uma incumbência dos estados.

⁶⁶ Para 2011, a EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo passou a ter uma ponderação de 1,2.

Constata-se a elevação da ponderação em dois itens da educação infantil (“a” e “b”). Em relação ao primeiro, o aumento da fixação apenas para a creche conveniada em tempo integral, equiparando-a com o fator da creche pública, gera a desconfiança de que será mantido em longo prazo o repasse para as entidades privadas, o que é questionável⁶⁷. O acréscimo na ponderação da pré-escola em tempo integral sugere uma maior valorização do tempo integral, o que é louvável, apesar de ainda ser um fator abaixo do que deveria ser um Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para essa etapa da educação infantil. A elevação das ponderações no ensino fundamental rural (itens “c” e “d”) contempla os movimentos sociais que lutam pela educação das pessoas do campo. Vale destacar que a ponderação do ensino médio no campo não foi alterada, o que corrobora a suspeita de que as reclamações dos administradores municipais foram levadas em consideração pela Comissão Intergovernamental que delibera sobre o assunto.

Atenta-se, igualmente, para o fato de que, a partir de 2009, a EJA, a educação infantil e o ensino médio começaram a ser respeitadas no direito de terem consideradas todas as suas matrículas para o repasse do Fundeb. O Quadro 4, a seguir, mostra essa progressão de 2007 a 2009:

Quadro 4 - Progressão da consideração de matrículas para o repasse do Fundeb

Etapas e modalidades	2007	2008	2009
EJA, ensino médio e educação infantil	1/3 das matrículas	2/3 das matrículas	100% das matrículas

Fonte: Lei nº 11.494/2007.

A distribuição de recursos do Fundeb abarcou a totalidade das matrículas no ensino fundamental desde o início. A educação infantil, o ensino médio e a EJA tiveram um terço de suas matrículas contempladas no primeiro ano (2007), dois terços no segundo ano (2008) e a totalidade das matrículas no terceiro ano (2010).

A lei que regulamenta o Fundeb admitiu o cômputo de matrículas na

⁶⁷ Quanto a este ponto, é importante citar que a CONAE 2010 indicou o fim progressivo do repasse de verbas públicas para essas entidades conveniadas de educação infantil.

educação infantil e na educação especial em instituições conveniadas, sob algumas circunstâncias pré-definidas, dentre elas: 1) acesso e permanência na escola em igualdade de condições e atendimento gratuito; 2) as instituições caracterizadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas não podem ter fins lucrativos; 3) atendimento com padrões mínimos de qualidade, definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, com a obrigatoriedade de projetos pedagógicos aprovados; 4) exigência do certificado do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ou órgão equivalente. Além disso, há uma transitoriedade das matrículas de pré-escolas (4 anos) e uma exigência de atuação exclusiva, no caso das instituições de educação especial.

Martins (2008, p. 415) faz algumas ressalvas em relação a essa brecha da inclusão de matrículas privadas na educação infantil e na educação especial:

[...] a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches, de forma permanente, para além de um prazo de transição, pode determinar uma expansão de vagas que não seja predominante no setor público. Essa hipótese não se confirmou, no que se refere à expansão das creches em 2007, mas o período do gradualismo é vulnerável à instabilidade: a experiência do Fundef mostrou que, nele, existe [existiu] acomodação das ações dos gestores, inclusive com a “reclassificação estatística” e considerações acerca da lei de responsabilidade fiscal etc. Essa tendência deve se reproduzir no caso do Fundeb.

Com o Fundeb diminuiu consideravelmente a competição – mas não deixou de existir, afinal os fatores de ponderação ainda geram discussões acaloradas – por recursos entre as diversas etapas e modalidades, e a segregação entre elas na época do Fundef. Como afirma Gil (2006, p. 78-79), “Ao reunir toda a educação básica afirmamos o direito a um conjunto maior de formas e tipos de ações educativas, apontamos para a identidade e não para a diferença e favorecemos a socialização de problemas e soluções e não a disputa fratricida”. Callegari (2007, p. 26) também defende a ideia de que o Fundeb possibilita uma maior integração:

A partir de agora, todas as etapas e modalidades da educação básica pública, não apenas o ensino fundamental, passam a contar com um mecanismo regular e sustentável de financiamento [...]. Isso vai permitir uma melhor integração entre a educação infantil com o ensino fundamental e, deste, com o ensino médio. Será mais fácil enfrentar o nó muito conhecido e problemático localizado na passagem dos alunos de um nível para outro.

Consideramos importante tal integração, todavia frágil em alguns aspectos. Afinal, com a municipalização do ensino fundamental, que ocorreu principalmente de 1ª a 4ª série, é comum o educando cursar essas séries em uma escola, em uma determinada rede e a 5ª a 8ª série em outra escola e/ou rede. Ademais, também é fato corriqueiro a mudança de escola e/ou rede dos estudantes quando terminam o ensino fundamental e vão para o ensino médio. A integração entre essas escolas e/ou redes distintas, pelo que se observa, é quase nula. Ou seja, a simples existência do Fundeb não garante essa articulação necessária. É importante construir mecanismos de integração consistentes que, por enquanto, não estão sendo criados na maioria dos estados e municípios.

Quanto à criação do piso salarial nacional, destacamos que esse é um tema defendido pelos setores organizados ligados à educação há muito tempo. No processo constituinte, nos debates da LDB e do PNE essa questão foi colocada por muitos sujeitos sociais. Entretanto, os poderes públicos vêm se omitindo ou dificultando o atendimento desta determinação já positivada em lei; em outras palavras, quanto ao piso salarial nacional o Estado tem tido um comportamento que poderíamos caracterizar como de “abulia inercial”.

Durante a divulgação e a implantação do Fundef muito se falou – referimo-nos ao governo da época – sobre a necessidade de se proporcionar condições dignas para os profissionais da educação, em especial no que se refere às condições de trabalho e salário. Contudo, durante e após a vigência deste fundo observou-se que tais intenções não se concretizaram, afinal a lei que o criou não trata deste assunto, tampouco adota alguma outra medida neste sentido.

O Fundeb herdou este problema. De antemão, vale mencionar que este fundo assegura investimentos de, no mínimo, 60% dos seus recursos para a valorização do magistério, agora englobando toda a educação básica (educação infantil, ensinos fundamental e médio). Assim, deverá proporcionar políticas de remuneração mais justas/equânimes para estes profissionais. Afirmamos isto com base no fato de que o Fundef só abrangia os docentes do ensino fundamental. Era comum durante a vigência deste fundo, por exemplo, a ocorrência de municípios que pagavam salários aviltantes para docentes na educação infantil com a

“desculpa” de que recebiam do Fundef apenas recursos para o nível fundamental, o que não deixa de ser verdade. Com o Fundeb esse pretexto não mais se sustenta. Não há mais razão para grandes divergências de remuneração entre docentes na educação infantil e no ensino fundamental, por exemplo, a não ser o fato da existência de fatores de ponderação distintos para ambas as etapas. Se ainda continuarem as diferenças – o que não deveria acontecer –, com certeza não podem diferir muito do percentual destes fatores de ponderação.

Não obstante, salientamos que o Fundeb (imperioso lembrar, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de *Valorização dos Profissionais da Educação*) traz consigo uma polêmica em sua própria denominação. A lei que o regulamenta não garante uma valorização dos “profissionais do magistério da educação”. Para melhor ilustrar o que afirmamos vale analisar o Art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta este fundo:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos *profissionais do magistério da educação básica* em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo. Considera-se:

I – remuneração: o total de pagamentos devidos aos *profissionais do magistério da educação*, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – *profissionais do magistério da educação*: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III – efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (itálicos nossos).

Os destaques neste excerto da lei alertam para as várias denominações dos profissionais que seriam contemplados pelos 60% dos recursos reservados pelos fundos em cada unidade da federação. Pois se observa que, em nenhum momento deste artigo, aparece a nomenclatura *profissionais da educação*, que

consta apenas do título do Fundeb. Mero descuido ou teria algum significado?

Na realidade, apenas os *profissionais do magistério da educação básica* têm direito aos 60% dos recursos anuais totais dos fundos, apesar de no inciso II aparecer *profissionais do magistério da educação*⁶⁸. Ou seja, somente os que constam no inciso II (docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica), na ativa, seriam valorizados com o Fundeb. Os demais profissionais que trabalham na área educacional (quadro de apoio, serventes, vigias, entre outros) não são englobados pela lei. Cria-se, com isso, um tratamento não isonômico entre todos aqueles que trabalham com afinco nas escolas para a concretização de uma educação de boa qualidade para todos os estudantes da educação básica.

O debate sobre o piso salarial nacional para todos os profissionais da educação foi um dos temas marcantes durante a divulgação do Fundeb. Callegari (2007, p. 26) considera que esta medida atenderá de maneira satisfatória os docentes de estados mais pobres, porém, não incide nos proventos dos professores onde os salários estão acima do piso nacional fixado, bem como não repercute nas remunerações dos demais trabalhadores da educação:

A fixação de um piso salarial nacional para os professores também representa um avanço. Entretanto, essa medida só terá impacto na remuneração dos profissionais que atuam nos Estados mais pobres, tendo pouco ou nenhum efeito para os professores que militam nas regiões sudeste, sul e centro-oeste do Brasil. Sabe-se que estes também estão longe de ter uma remuneração condigna com a importância de sua função social. De se lamentar, ainda, que os demais trabalhadores da educação não tenham sido contemplados por esse tipo [...] de valorização que vincula um percentual dos recursos para a remuneração de pessoal.

Entretanto, após o governo sinalizar e até negociar com os setores sociais organizados que, finalmente, esse processo sairia do papel e teríamos um piso decente para todos os profissionais da educação básica, o resultado acabou

⁶⁸ Acerca dessa discussão é importante verificar a consulta feita pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) junto ao Conselho Nacional de Educação (CNE) / Câmara de Educação Básica (CEB) sobre como deve ser entendida a designação “magistério da Educação Básica, para fins de destinação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundeb” e o próprio Parecer CNE/CEB nº 24, de 17/10/2007, que responde a essa consulta.

sendo de ganhos e perdas. Por um lado, realmente, pela primeira vez em nossa história, tivemos a aprovação do piso salarial nacional, o que é louvável. Todavia, anseios e esperanças sofreram baques consideráveis, a começar pela exclusão do piso de boa parte dos profissionais que atuam na educação. Afinal, como dissemos anteriormente, apenas os profissionais do magistério foram “beneficiados” pela Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundef. Ademais, o valor aprovado para o piso ficou aquém das reivindicações⁶⁹ e até mesmo do proposto em certo momento pelo próprio governo (R\$ 1.200,00).

O piso salarial nacional para profissionais do magistério público da educação básica foi aprovado por meio da Lei nº 11.738/2008. O valor no período de aprovação foi de R\$ 950,00, sendo que, com a devida correção (o mínimo seria o indicador do INPC), em 2009 o montante subiria para R\$ 1.132,40. Porém, parte do conteúdo da lei foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2008, após cinco governadores (CE, MS, PR, RS e SC) contestarem sua inconstitucionalidade, especialmente no tocante à reserva de um terço da carga horária para atividades extra-classe. O STF suspendeu tal reserva e permitiu que as gratificações fossem incorporadas ao piso, item proibido pela Lei nº 11.738/2008. Os sindicatos dos trabalhadores em educação e vários outros movimentos sociais reivindicam ao Supremo a aplicação integral da referida lei⁷⁰.

Um ganho importante, no caso do Fundeb, foi a ampliação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, que se tornaram potencialmente mais representativos em relação aos configurados no período do Fundef. Certamente existirá um controle de fiscalização mais consistente das aplicações de recursos. A ressalva a ser feita é a eventual falta de institucionalização que forneça apoio técnico especializado para os integrantes desses conselhos, principalmente (mas não só) aos da esfera municipal. Afinal, muitos desses integrantes, apesar da boa

⁶⁹ A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em 2010, lutava para um piso de, no mínimo, R\$ 1.300,00, enquanto o MEC orientava o pagamento de R\$ 1.024,51.

⁷⁰ A postura do MEC tem sido contraditória; por um lado, não pactuou com os entes federativos o pagamento do piso salarial nacional; por outro lado, talvez não tenha feito isso justamente porque seria cobrado para dar um auxílio consistente a estados e municípios que efetivamente não tivessem como arcar com tal investimento previsto em lei. Contudo, é interessante observar que o MEC condicionou, em outubro de 2009, a adesão dos municípios ao Plano de Metas do PDE ao cumprimento da Lei nº 11.738/2008, que criou o piso salarial nacional. Seria pura negligência?

vontade e do compromisso, podem ter dificuldades nos momentos de análise de dados e legislação quando da prestação de contas nas respectivas esferas.

Quanto ao grupo de pesquisadores que criticam a ideia de fundo como condição necessária para transformar – para melhor, claro – a educação nacional, podemos citar Lisete R. G. Arelaro. Dentre os argumentos que fortalecem sua desaprovação, destaca-se o fato de que uma boa reforma tributária, que faça para valer uma redistribuição da renda, seria uma condição *sine qua non* para acabar ou diminuir de maneira consistente as desigualdades regionais, além de possibilitar que muitos recursos fossem destinados para o setor educacional. Eis as palavras da própria autora (2007, p. 15):

Se quisermos fazer um processo de redução das desigualdades sociais, mais radicalizado e democrático, é uma reforma tributária que deve promovê-la, e não um “fundinho” de uma área social específica, como a Educação. Se vamos apostar num Fundo, tenhamos a coragem histórica de enfrentarmos o problema, como ele deve ser enfrentado: criando-se, por coerência, um Fundo Nacional de Educação.

Arelaro (2006, p. 85) considera que uma ênfase na construção e acompanhamento dos planos municipais e estaduais de educação também seria uma opção mais efetiva do que a adoção de fundos:

Acredito que, a partir de planos municipais e estaduais de Educação elaborados com a participação da população e dos profissionais da área, poderíamos ter boas propostas de políticas educacionais exequíveis e que melhor atendessem aos interesses das diferentes comunidades e da Nação. Para isso, não precisamos financiar a Educação por meio de “Fundos”.

A autora (2006, p. 85) avalia de forma também negativa a iniciativa de colocar um peso considerável no custo/gasto *per capita*: “Insistimos: não há experiência histórica na área de políticas sociais, de implementação de políticas ousadas e universalizantes, depois que um custo *per capita* estadual ou nacional tenha sido estabelecido”.

Outro pesquisador na área de financiamento da educação que vê alguns problemas ou riscos na implementação de fundos é Nicholas Davies. Mas antes de mencionarmos os argumentos que balizam suas críticas, convém citar uma observação importante do autor (2006, p. 754-755) quanto à vinculação de impostos que precede os tais problemas ou riscos de fundos específicos, a saber:

O primeiro problema na discussão sobre os fundos é que se trava uma polêmica sem uma definição clara dos seus termos. Enquanto uns defendem os fundos, outros os criticam, não atentando para o fato de a vinculação de impostos configurar em si um fundo, embora informal, não definido como tal. É um fundo, embora sem este nome, porque reserva constitucionalmente parte dos impostos para a educação. Ora é pouco provável que haja discordância no campo educacional sobre a importância e validade da vinculação.

No que diz respeito a problemas e riscos na implementação de fundos, no texto publicado antes da entrada da vigência do Fundeb, o autor (2006) argumenta que, ao privilegiar uma ou mais etapas da educação nacional, corre-se o risco de agravar a fragmentação da educação escolar, o que não é oportuno.

Apesar de o Fundeb abranger toda a educação básica, o que, para muitos, eliminaria o problema da fragmentação, avaliamos que a ressalva feita por Davies (2006) deve ser levada em consideração, na medida em que as ponderações – e suas consequências – são mostras de que esta fragmentação não está resolvida no caso do Fundeb. Comparando os entes federativos, suas responsabilidades no que tange às etapas e modalidades de ensino e os fatores de ponderação que foram empregados neste fundo no início de sua vigência, percebe-se que os estados acabaram levando vantagens em relação aos municípios. Exemplos: ao ponderar 1,3 para o ensino médio e apenas 0,80 para as creches, constata-se que as reivindicações dos secretários estaduais de educação, via seu organismo de representação, o Consed, e dos governadores foram muito mais atendidas do que as realizadas pelos prefeitos, pela Undime e pelas entidades ou organizações da sociedade civil que lutam pela educação infantil. Afinal, as creches, principalmente as de tempo integral, têm custo muito maior do que a ponderação disposta.

Davies (2006) observa que tem ocorrido, ainda, uma diminuição do volume dos recursos aplicados, justamente pelo fato de as verbas que financiam a educação terem como base os impostos, que vêm perdendo peso em relação ao total da carga tributária, sobretudo porque houve uma participação maior das contribuições no volume dos encargos. Uma ressalva a ser feita é que o peso considerável das contribuições, destacado pelo autor, diminuiu um pouco, em 2007, após a queda da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira).

Ademais, tais recursos não se baseiam nas necessidades da expansão com qualidade do ensino. Eis as palavras do próprio autor sobre a questão:

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo de impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p. 755, destaque do autor).

Acreditamos que a saída dessa situação passa pela luta para elevar o percentual da vinculação de recursos com base nos tributos (portanto, não só nos impostos) para a área educacional. Afinal, a maior parte dos exemplos observados indica que os governantes aplicam, comumente, apenas os percentuais mínimos de impostos, quando não se valem de alternativas (os famosos “jeitinhos”) para aplicar percentuais menores de recursos do que os preceitos legais indicam.

É preciso destacar ainda a inexistência ou uma definição / implementação mais efetiva do CAQ por parte das várias administrações ou mesmo nos diversos dispositivos legais. O CAQ deve ser definido a partir do valor anual por estudante dos insumos indispensáveis para uma educação pública de boa qualidade, com a participação da sociedade civil. Variáveis como: número adequado de estudantes por sala de aula, formação continuada e remuneração condigna aos profissionais da educação, materiais indispensáveis à aprendizagem significativa dos educandos têm que ser levados em consideração.

Há certa dificuldade de definir qual é o CAQ adequado para cada etapa ou modalidade de ensino da educação básica – apesar de ser positivo o aumento de pesquisas sobre esta temática nos últimos anos no Brasil –, mas, o investimento por aluno tem sido insuficiente, requerendo, por conseguinte, uma elevação para garantir uma educação de qualidade social. Para tanto, torna-se essencial elevar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Insistimos nesta questão, pois não tem outro jeito: um financiamento

satisfatório é situação *sine qua non* para transformar a educação brasileira.

Um passo importante a ser considerado nas políticas educacionais foi a Resolução CNE nº 08/2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o estudo do CAQi desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Esta norma determina os insumos fundamentais para garantir a aprendizagem dos estudantes, bem como determina quais serão os percentuais do PIB *per capita* a serem utilizados anualmente para corrigir o valor do CAQi para cada etapa da educação básica. A Resolução aguarda a homologação do ministro da Educação.

Arelaro e Gil (2006) afirmam que a discussão sobre o financiamento da educação exige necessariamente que nos debruçemos sobre três aspectos centrais: 1) a necessidade de mais recursos financeiros para a área; 2) a política de vinculação de recursos; e 3) a política de fundos.

Quanto ao primeiro aspecto, cabe destacar que estamos longe de prover os recursos financeiros adequados para que todos, crianças, jovens e adultos tenham uma educação básica de boa qualidade. Apesar de ter sido elevada a contribuição da União no Fundeb – se comparada com o Fundef, onde tal aporte era bem menor –, ainda estamos distantes do volume de recursos necessários, pleiteado por várias entidades e/ou educadores que se debruçam sobre este aspecto.

Uma referência importante nessa questão é a reivindicação histórica de setores organizados da sociedade que defendem a educação pública de qualidade quanto ao percentual do PIB a ser destinado à educação. Cabe lembrar que os nove (9) vetos de FHC ao PNE aprovado pelo Congresso Nacional incidiram em trechos que ampliavam recursos para a área, principalmente o que previa um investimento de 7% do PIB para escolas públicas.

No que se refere ao segundo aspecto, à política de vinculação de recursos, Arelaro e Gil (2006, p. 74) consideram que só com uma política desse teor se garante a constância de investimentos para a educação. Contudo, os autores são muito críticos quanto à subvinculação imposta pelo Fundef:

A partir da Emenda Constitucional 14/96, que criou o Fundef, um “passa moleque” na Lei foi dado, pois, apesar do “tempo certo” (dezembro de 2006) de sua duração – é esta a razão para este

Fundo ter sido criado no corpo das “Disposições Transitórias” e não no corpo da Constituição – o Fundef estabelece uma subvinculação de 15% para o ensino fundamental, ou seja, 60% do total dos 25% já vinculados constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 – CF/88).

Os autores têm razão quando afirmam a urgência de buscar novos recursos para a educação, utilizando, por exemplo, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na CF/1988, mas não regulamentado por sucessivos governos, apesar de decorridos mais de vinte anos desde então. Para além da regulamentação do IGF, é preciso pensar em outras novas formas de financiar a área educacional, cabendo lembrar a necessidade de realizar uma reforma tributária pautada pela justiça social, discurso este tão presente em diversos setores sociais, progressistas ou nem tanto. Com isso, poder-se-ia priorizar a destinação de mais recursos financeiros para o atendimento dos direitos sociais e, por consequência, garantir uma melhor distribuição de renda no país.

Num país de periferia capitalista, como é o caso do Brasil, o próprio sistema tributário sofre as repercussões de uma perversa correlação de forças vigente na sociedade, sendo que, também no tocante ao pagamento de tributos, os mais prejudicados são os trabalhadores e os setores de classe média. Em linhas gerais, há três formas de tributação, não excludentes: sobre o consumo, sobre a renda e sobre o patrimônio. Em nosso país, a taxaçoão do consumo é a que mais se destaca, constituindo quase dois terços da arrecadação. Assim, as duas outras formas, as taxaçoões sobre a renda e sobre o patrimônio, têm um peso muito menor, principalmente a última. Com isso, privilegiam-se os mais abastados.

O princípio de se tributar progressivamente quem tem mais renda ou mesmo patrimônio não é levado em consideração. No tocante ao patrimônio, o exemplo talvez mais gritante seja o do ITR. Em um país com elevada concentração de terra, os grandes proprietários pagam ninharias de ITR. A própria lógica de cálculo do valor a ser pago é absurda. O proprietário rural é que lança o valor de sua propriedade, ao contrário, por exemplo, do IPTU, em que as prefeituras determinam o valor venal da propriedade e quanto tem que ser pago. Por óbvio, a regra vigente é a de os latifundiários sub-valorizarem seus imóveis para pagarem valores baixíssimos de ITR. Como o Poder Público não verifica

efetivamente se essas declarações correspondem ao valor real ou pelo menos aproximado das propriedades, a arrecadação acaba sendo pífia. Em relação à renda, a reforma realizada por FHC consistia em possibilitar que os empresários, como pessoas físicas, não pagassem IR quando transferiam os lucros de suas empresas, quando o mais justo e correto seria uma tributação separada das pessoas física e jurídica.

Ainda no que diz respeito à carga tributária, um dos problemas é que apenas um terço da arrecadação de impostos retorna à sociedade na forma de investimentos sociais (educação, saúde, segurança pública e saneamento). Ou seja, ao contrário do que corriqueiramente é noticiado, a carga tributária do país não é elevada quando comparada a outras nações. Pelo contrário, é mais baixa do que a média dos países da OCDE. A questão é o baixo retorno social dessa carga. A educação, por exemplo, padece de subfinanciamento. O sistema tributário brasileiro, na realidade, acaba “colaborando” com a reprodução das desigualdades, em especial devido ao fator chamado de regressividade. A distribuição do ônus tributário entre a população acaba não respeitando o princípio da justiça fiscal, que indica que aqueles com maior nível de renda sejam proporcionalmente mais onerados do que os contribuintes de menor rendimento.

Por onerar principalmente bens e produtos, incidindo de forma menos agressiva na renda e na propriedade, tal sistema acaba prejudicando os setores mais pobres da população, que acabam contribuindo com fatias mais elevadas de suas rendas quando comparados aos mais ricos. Segundo o Observatório da Equidade do CDES (BRASIL/CDES, 2009), os tributos incidentes sobre bens e serviços, a renda e a propriedade representaram, no Brasil, respectivamente, 46,1%; 20,6% e 3,8% da carga total de 33,8% do PIB, enquanto nos países ligados à OCDE, esses números são de 31,6%; 35,8% e 5,3%, de uma arrecadação referente a 35,8% do PIB.

Um dos tributos mais importantes no tocante à capacidade de graduação na tributação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte é o Imposto de Renda. No Brasil, a alíquota máxima de Imposto de Renda de Pessoa Física

(IRPF) é de 27,5%⁷¹, percentual bem abaixo da média dos países da OCDE: 42,2%⁷². Em nosso país, o IRPF (2004-2005) foi da ordem de apenas 1,6% do PIB ou 4,7% da carga tributária total. Já nas nações da OCDE, os números eram de 10% do PIB e 26,5% da receita de impostos (BRASIL/CDES, 2009). Outra referência a se destacar no momento de analisarmos se a tributação tem um caráter social mais justo é o imposto sobre herança, em especial quando se pensa em longos períodos e entre gerações. Em países como Alemanha, Estados Unidos, França e Reino Unido as alíquotas alcançam, em média, 41%, percentual bem maior do que os praticados aqui. No Estado de São Paulo, por exemplo, essa taxa é de míseros 4%. Vale salientar que esse imposto não é cobrado nacionalmente no Brasil.

Outro ponto nevrálgico do sistema tributário são as chamadas renúncias fiscais, que apresentam um crescimento nos últimos anos. Em 2005, o volume de benefícios era de 1,91%, todavia, em 2009, a taxa cresceu para 3,42% (BRASIL/CDES, 2009). Por conseguinte, dentre os pontos a serem contemplados numa necessária reforma tributária, destacar-se-iam uma nova forma de vincular adequadamente os tributos – portanto, não só os impostos, mas também as taxas e contribuições – para investimento na área educacional. Ademais, a já contumaz adoção de políticas de renúncia fiscal, que ocorre sem possibilidade de controle da sociedade, pode subtrair recursos importantes das áreas sociais, dentre elas a educação, devendo ser combatidas, assim como também a chamada “guerra fiscal” promovida por inúmeros governos estaduais ostensivamente “predadores”.

Um avanço importante pode ser dado para melhorar consideravelmente a educação nacional, por exemplo, se conseguíssemos seguir as recomendações listadas abaixo, que constam no Documento-Referência da CONAE (2009, p. 89):

⁷¹ Segundo estudo da Receita Federal de 2004, apesar da alíquota ser de 27,5%, a incidência efetiva, por exemplo, dos declarantes com renda acima de R\$ 10.000,00 (ano base 2002), foi de apenas 17,8%, em função dos abatimentos e deduções realizados (BRASIL/CDES, 2009).

⁷² Outro exemplo é o citado nos Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional, Relatório de Observação nº 1 (2009), elaborado pelo Observatório da Equidade da Secretaria do CDES. Com base em números apresentados por Fernando G. Silveira (2008), tal relatório mostra que, em 2002/2003, dentre as famílias onde predominavam as rendas oriundas do trabalho, em média, 3% da sua renda foram gastos com o pagamento do Imposto de Renda (IR), enquanto nas famílias onde prevaleciam rendimentos provindos da venda de ativos e de aplicações financeiras, em média, 1,2% da sua renda foram comprometidos com tal imposto.

- a) Desvincular os recursos destinados à educação de qualquer nível de contingenciamento de recursos provenientes das receitas da União.
- b) Revogar, de imediato, a DRU para todas as áreas sociais.
- c) Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 20% (da União) e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.
- d) Efetivar a responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos que não executem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação e a perda do mandato nos termos da legislação em vigor (Lei 101 C).
- e) Retirar as despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino da União, estados, DF e municípios, garantindo a paridade entre aposentados e ativos mas mantendo o pagamento das aposentadorias e pensões nos orçamentos das instituições educacionais.

No tocante à necessidade de a União aumentar sua participação no investimento da educação nacional, vale lembrar uma (provável) outra fonte adicional de recursos a ser “jorrada”: as reservas de petróleo recentemente descobertas e cuja utilização no financiamento da educação tem sido defendido por vários setores organizados ligados a essa área.

Outra alternativa para aumentar os recursos destinados à área educacional consistiria em dar um basta na priorização do pagamento das dívidas interna e externa e suas respectivas rolagens. Como exemplo, podemos citar o Projeto de Lei Orçamentária para 2009, que aporta mais de quatro vezes mais recursos para o custeamento de juros e amortizações – sem contar a rolagem da dívida – do que para a saúde e seis vezes mais gastos do que com a educação. Os compromissos com o pagamento da dívida pública significam quase a metade (48%) do orçamento total para 2009 – 33% para a rolagem da dívida (pagamento de amortizações feito por meio da emissão de títulos novos) e 14,91% para os gastos com juros e amortizações pagas em dinheiro, número parecido com a série histórica recente. Ao invés disso, o governo Lula se ufanava de ter sanado a dívida com o FMI e, ainda mais, afirmava ser credor desta instituição, após o repasse de R\$ 10 bilhões, na forma de empréstimo, realizado no bojo da crise

econômica mundial ocorrida em 2009.

Todavia, não há como ignorar que a dívida interna e a dívida externa continuam a existir, apesar dos desmentidos oficiais. Mas, por que então elas não são divulgadas, se num passado não muito distante o hoje estafe do governo as considerava resultado de controversos acordos? Ademais, cabe lembrar que tais dívidas foram contraídas à custa de juros estratosféricos quando comparadas com operações semelhantes realizadas aqui ou alhures, servindo para ganhos altíssimos de grandes conglomerados financeiros nacionais e/ou internacionais. Isso reforça a necessidade de levar a sério a realização de uma auditoria da dívida pública no Brasil e adotar medidas essenciais para que os investimentos nas áreas sociais efetivamente sejam prioritários no país.

O fim da DRU, que contingenciava 20% dos recursos de MDE, foi um ponto importante para, pelo menos, manter os recursos da área educacional. Aprovada em 2000 (EC nº 27), a DRU teve, no início, o prazo de vigência até o final de 2003. Essa desvinculação atingia em especial as áreas sociais, como a educação, que teve seus recursos reduzidos. As receitas desvinculadas eram alocadas para o pagamento dos serviços da dívida pública. Com isso, a conquista da garantia constitucional de receitas para a área educacional foi atacada, afinal, dos 18% que a União teria que aplicar, na vigência da DRU, o percentual ficou sendo de apenas 14,4%. Em 2003, os 3,6% retirados equivaliam a cerca de R\$ 7 bilhões.

O governo Lula, contrariando posições defendidas antes de assumir a administração federal, manteve tal desvinculação até o final de 2007 (EC nº 42). Em seguida, a DRU foi prorrogada para o período 2008-2011, após ásperos debates entre governo e oposição, que gerou inclusive o fim da CPMF no mesmo período. Em 2008, os recursos desvinculados atingiam R\$ 90 bilhões. Neste mesmo ano, os 3,6% retirados da educação eram da ordem de R\$ 9 bilhões.

A título de exemplo, em 2006, a União teria que gastar com MDE cerca de R\$ 16 bilhões. Todavia, com a desvinculação, este ente destinou apenas R\$ 12,5 bilhões, constando que a maior parte desta verba foi investida em universidades e centros tecnológicos federais. Sem contar que quase um quarto destes recursos (aproximadamente R\$ 3 bilhões) é reservado para os gastos com hospitais

universitários e a folha de pagamento de aposentados, não se tratando, portanto, de investimentos em MDE. No final das contas, em 2006, a União investiu apenas menos de R\$ 500 milhões no Fundef. Mesmo com a implantação do Fundeb, a DRU continuou a retirar valiosos recursos da área educacional até 2009.

Após muita luta dos setores sociais organizados em defesa da educação, finalmente conseguiu-se a retirada da DRU desta área por meio da EC nº 59/2009. Assim, de acordo com as previsões, aproximadamente R\$ 20 bilhões deixariam de ser desvinculados até 2011, o que, obviamente, é um ganho. Porém, cabe questionar se isso representará de fato uma elevação dos recursos alocados em educação ou se consistirá tão-somente num ajuste de rubricas orçamentárias, uma vez que o tesouro já estava reservando mais recursos no MEC do que o mínimo exigido pela CF/1988, deduzida a DRU. Seja como for, tratou-se de uma medida importante, mesmo que ainda não garanta os recursos necessários, tendo em vista um CAQ, conforme reivindicam os setores sociais mencionados.

Outro ganho foi contemplado pelo inciso VI do Art. 214: “[...] VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A EC nº 59/2009 também expandiu a obrigatoriedade do ensino na faixa etária de quatro a dezessete anos. Cabe lembrar que esta Emenda altera o inciso I do Art. 208 da CF/1988, expandindo esta obrigatoriedade, além de “[...] assegurar inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Ou seja, do ponto de vista formal, garante o ensino médio também para a população jovem e adulta.

Machado (2011) alerta para uma das questões controversas embutidas na EC nº 59/2009, que atinge negativamente a EJA, a saber: a insistência em traçar parâmetros etários para a obrigatoriedade, que não colabora para o acesso de todos à educação. Para a autora, apesar dos pontos positivos que esta emenda assegura como, por exemplo, a supracitada eliminação gradual da DRU, contraditoriamente, a fixação da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para as pessoas dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, mesmo que mencione “assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não

tiveram acesso na idade própria” (Art. 208, inciso I), pode embutir a idéia, para muitos gestores, de que apenas a faixa etária aludida tem que ser atendida:

Desta formulação, que já estava presente no texto anterior que tratava da obrigatoriedade do ensino fundamental, dois questionamentos serão aqui aprofundados: primeiro a leitura que é feita pelo gestor público municipal e estadual, responsável direto pela oferta da educação básica, de que a obrigatoriedade é para a faixa etária, antes 7 a 14 anos, agora 4 a 17 anos; portanto, fora deste parâmetro não há prioridade na oferta, podendo no máximo ter alguma cobertura e esta deve ser gratuita, mas nada que se encaminhe para qualquer tentativa de universalização da educação básica (MACHADO, 2011, p. 2).

A apreensão é de uma nova caracterização de focalização das políticas educacionais, majorada do ensino fundamental para a pré-escola e para o ensino médio. O segundo questionamento levantado por Machado (2011) refere-se à continuidade da nomenclatura “de acesso na idade própria” que, pensada no todo da educação básica, coloca em questão o próprio princípio da educação ao longo da vida, expressão que procura reafirmar o sujeito jovem e adulto como detentor vitalício do direito educacional. Por conseguinte, a autora (2011) considera que a priorização etária contribui para o não atendimento do direito das pessoas jovens e adultas à educação ou, no máximo, a sua oferta de forma precária.

O peso muito contido da União no financiamento da educação básica é um dos fatores mais chamativos quando se avalia o modelo de financiamento da educação brasileira. A participação da União no esforço federativo para financiar a educação nacional que, em 1995, correspondia a 24%, em 2007, estava no patamar de 18%. Ressalta-se, portanto, a necessidade do governo federal aumentar a sua participação no financiamento da educação básica.

Segundo Pinto (2006), em 2003, a participação do governo federal, por exemplo, no total de recursos do Fundef era de irrisórios 3%. Ou seja, estados e municípios são os principais responsáveis pelo financiamento desta etapa educacional. Nesse particular, é forçoso lembrar que grande parte desses entes, em especial os municípios, não possui recursos suficientes e/ou mínimos para oferecer uma educação de qualidade, além, é claro, da grande desigualdade de condições existente entre eles.

Estudo elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM-2007), mostra de forma nítida que a União fica com 58% dos recursos arrecadados no Brasil, enquanto os estados e os municípios ficam, respectivamente, com 25% e 17%. Ou seja, estes dois últimos entes, mesmo sendo os maiores responsáveis pela educação pública nacional, acabam ficando com parcas fatias do bolo tributário brasileiro. O governo federal, detentor, portanto, de mais da metade dos tributos brasileiros, não se responsabiliza e/ou atende a educação nacional como se espera. As maiores responsabilidades ficam a cargo dos que menos abocanham os tributos. Em 2007, a estimativa da proporção relativa do investimento direto em educação, por esfera de governo, indicava que os municípios eram responsáveis por 40,0%, os estados e o distrito federal por 41,8% e a União por 18,2% (Fonte: INEP/MEC).

Em relação à cooperação entre as três esferas públicas – municípios, estados/DF e União – e a distribuição de responsabilidades entre estes, Arelaro (2007) destaca a importância de se distribuir também as condições efetivas para a realização das políticas sociais no que diz respeito aos aspectos financeiros, administrativos e políticos. Segundo a autora (2007, p. 4), “A tradição, na área social, é a da simples ‘desresponsabilização’ de um ente público, com transferência sumária para outro, independente de suas condições de exercício responsável”. Neste caso, o governo federal “tira o corpo fora” no que tange à responsabilização pela educação básica, sendo que os municípios ficam com maiores responsabilidades e sem as condições para desenvolvê-la com qualidade, principalmente após o processo de municipalização do ensino fundamental.

Arelaro (2007, p. 1) defende a necessidade de compensar financeiramente os municípios enquanto não seja feita uma reforma tributária mais radical:

Do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios – o FPM – para as suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência, e isto expressa que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical, no Brasil.

Pelo que podemos observar, mesmo com a adoção do Fundeb, ainda são

muitas as críticas existentes. Callegari (2007, p. 25) cita os avanços que este fundo trouxe, entretanto salienta que se perdeu a chance de corrigir erros já cometidos em outras ocasiões: “O certo é que o novo FUNDEB contempla boas e antigas propostas e, ao mesmo tempo, deixa de incorporar algumas importantes lições sobre a nossa trajetória educacional”.

O novo fundo tem como uma de suas características ser um importante mecanismo indutor de expansão quantitativa do atendimento educacional. Como ocorreu com seu antecessor, faz do estudante matriculado uma espécie de ‘unidade monetária’. Era esperado por muitos defensores do Fundeb que todas as etapas educacionais e modalidades de ensino que ficaram marginalizadas na época do Fundef – educação infantil, ensino médio, EJA –, justamente por não serem computadas suas matrículas para o repasse das verbas, poderiam ter um crescimento considerável com a nova cobertura.

Afinal, tomando como exemplo o que acontecera no período do Fundef, esperava-se que interessaria aos municípios abrir mais matrículas nessas etapas ou modalidades educacionais – no caso desses entes, a educação infantil e a EJA, principalmente – para terem acesso a maiores repasses de recursos. Entretanto, restava apenas saber se existiria vontade política ou mesmo interesse em abrir ou ampliar vagas, principalmente na EJA, modalidade quase sempre não devidamente tratada pela maioria dos governantes, ainda mais considerando os baixos fatores de ponderação atribuídos a alguns agrupamentos, como no caso da EJA e da educação infantil.

Outro problema é a falta de mecanismos que levem em consideração a qualidade do ensino oferecido aos educandos:

O problema dessa lógica de vincular recursos financeiros apenas às matrículas é que ela desencoraja esforços relacionados ao aumento da qualidade na educação. Com as atuais regras, o novo Fundeb não será capaz de, por exemplo, estimular providências para a diminuição do número de alunos por sala de aula e a redução de turnos diários nas escolas, duas medidas que, sabidamente, influenciam benéficamente a qualidade do ensino e da aprendizagem. Por causa deste efeito, gestores que se esforçarem para diminuição da evasão e da repetência podem acabar ficando com menos recursos per capita aluno ano do que aqueles que, displicentes, até acham bom quando crianças deixam a escola. Deixam-nas ir, claro, desde que sua matrícula já tenha

sido devidamente contabilizada junto ao MEC e o dinheiro dela derivado continue a ser repassado via Fundeb durante o resto do ano (CALLEGARI, 2007, p. 26).

Para Callegari (2007), é necessário aprender as lições deixadas pelo Fundef, principalmente quanto ao declínio da qualidade do ensino fundamental regular e aos malefícios trazidos pela forçada e generalizada municipalização dessa etapa de ensino. Argumenta também que apenas perseguir o aumento na quantidade não é o melhor caminho, mas se deve, sim, atrelar o financiamento ao custo necessário para que seja atingida a qualidade devida: “Infelizmente, o Fundeb vem com este mesmo defeito congênito que já comprometera o Fundef: não se relaciona com metas de qualidade” (CALLEGARI, 2007, p. 27). A tão desejada valorização dos profissionais da educação é outro ponto não resolvido pelo novo fundo. Ou seja, novamente voltamos à discussão do CAQ.

Reproduzimos, a seguir, excerto de texto de Callegari (2007, p. 27, grifos do autor), porque autoexplicativo e por concordarmos com as palavras do autor:

Com tudo isso, pode-se concluir que o Fundeb é uma medida positiva, pode proporcionar avanços significativos para o ensino público, mas ainda não é a melhor expressão do esforço que o país precisa fazer para atingir o grau de desenvolvimento educacional que o mundo atual requer e os brasileiros exigem. Assim, mais uma vez, **a luta continua!**

Pinto (2007) afirma que, muito embora o Fundeb represente um avanço em relação ao seu antecessor, especialmente por resgatar o conceito de educação básica e por fortalecer o controle social, não enfrenta dois problemas essenciais da política de fundos: 1) a ausência de um valor mínimo por educando que garanta um ensino de qualidade, favorecendo a continuidade das desigualdades regionais; e 2) ainda que seja único na esfera de cada unidade da federação, os estudantes continuam atendidos por duas redes distintas, com preceitos de funcionamento e de qualidade diversos e que dificilmente estabelecem um regime de colaboração. Para o enfrentamento dessas questões, o autor (2007, p. 894-895) aponta duas saídas:

[...] A primeira delas é ampliar a parcela da União no financiamento da educação básica. É inadmissível que o governo federal, que, segundo dados da Receita Federal, ficou, em 2005, com 58% da

carga tributária do país, o equivalente a 21,6% do PIB, limite-se a contribuir com o FUNDEB com menos de 0,2% do PIB, ou seja, um valor inferior a um centésimo de sua receita tributária disponível. Se a União incluísse no fundo cerca de 1% do PIB e estados e municípios ampliassem a sua aplicação em manutenção e desenvolvimento de ensino em mais 5% de sua receita líquida de impostos (o que geraria recursos adicionais da ordem de 0,6% do PIB) estariam dados os primeiros passos para se garantir um gasto por aluno que propiciasse em cada escola do país um ensino com um padrão mínimo de qualidade.

Um segundo e importante passo então teria de ser dado no que se refere à gestão das escolas. E trata-se de uma medida que, com o FUNDEB, encontra-se muito facilitada. Ao contrário das escolas estaduais e municipais de educação básica, teríamos apenas escolas públicas, e os recursos do fundo, em vez de se dirigir às secretarias estaduais e municipais de Educação, ficariam sob supervisão dos conselhos locais do FUNDEB, que se transformariam em conselhos gestores, ficando responsáveis pela aplicação dos recursos, administração de pessoal e avaliação de todos os alunos das escolas sob sua jurisdição.

No que se refere ao segundo item, Pinto (2007) pondera que tais conselhos perderiam seu caráter municipal, mesmo que a jurisdição continue a ser municipal, e seriam regulados por lei federal; a sociedade civil teria preponderância em sua composição, além de funcionarem segundo princípios da gestão democrática. A consequência disso seria o fim da “guerra fiscal” entre estados e municípios, que geram abandono ou oferta precária para etapas ou modalidades historicamente mais excluídas das políticas educacionais, como as creches e a EJA. É o ideal tão defendido por muitos setores sociais:

Uma escola pública única, financiada com presença relevante do governo federal, com a função de reduzir as disparidades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade, administrada de forma coletiva pelos principais interessados em uma escola pública de qualidade: pais, alunos e profissionais da educação (PINTO, 2007, p. 895).

Esta defesa de Pinto (2007) remete-nos ao também tão sonhado Sistema Único ou Nacional de Educação, que não seria impedido de existir com a criação do Fundeb. As indicações do Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira (PNE-PSB – 1997) e da própria CONAE (2010) caminham na reivindicação deste sistema, item essencial para unificar/padronizar a educação nacional.

O documento final da CONAE (2010) trouxe alento aos defensores da educação pública no país, sobretudo por dar destaque ao seu financiamento e prever barreiras progressivas ao repasse indevido de verbas públicas para instituições conveniadas, especialmente na educação infantil, apesar de ainda deixar espaço para “isenções fiscais”. A presença do ministro da Educação, Fernando Haddad, e do presidente Lula, que defendeu em discurso o piso salarial nacional dos profissionais da educação (no caso, de R\$ 1.020,00), mesmo com a ressalva de tratar-se de um evento realizado em ano eleitoral, pode dar um peso maior às propostas dali emanadas. Salientamos, todavia, a necessidade de mobilização social, principalmente dos setores sociais organizados ligados à área educacional, para que tais proposições constem dos princípios, metas e objetivos do novo Plano Nacional de Educação e se transformem de fato em políticas públicas. Ademais, muitas dessas propostas reclamarão também a elaboração de emendas constitucionais e a reformulação de itens da própria LDB vigente.

Quanto ao financiamento, a CONAE apontou caminhos importantes, em especial os seguintes: 1) o aumento do percentual de vinculação obrigatória para a área educacional de todos os entes federados – a União passaria a vincular 25% (hoje é de 18%) e os estados, Distrito Federal e municípios passariam de 25% para 30%; 2) tais vinculações não teriam como referência apenas os impostos e as transferências, mas o conjunto de tributos, o que elevaria substancialmente os recursos para a educação; 3) a progressão no investimento para a área teria relação com o PIB, chegando a 7% até 2011 e a 10% até 2014; 4) o valor de complementação da União destinada ao Fundeb deveria passar dos ínfimos 0,16% (2009) para 1% do PIB, o que contribuiria para um trabalho com referência no CAQ. Vale dizer, se este novo modelo de financiamento realmente for adotado, por meio de políticas públicas, a educação brasileira tende a se transformar, o que por certo deverá incluir a EJA, enquanto ela for necessária.

Com certeza, para aumentar de forma consistente os recursos educacionais será preciso questionar com maior força a política econômica vigente, principalmente tocando no ponto nevrálgico de crítica à Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras, e priorizar de fato todas as políticas sociais.

Isso posto, no próximo capítulo realizamos um breve debate sobre o recente financiamento da EJA no Brasil. Perscrutaremos também como essa modalidade de ensino foi inserida no Fundeb, tanto no que tange aos aspectos jurídicos, quanto nas repercussões de seu atendimento, em especial por meio da análise dos números de matrículas e dos valores de investimento.

Capítulo 4 – A EJA no Fundeb

4.1 – Informações preliminares sobre o financiamento da EJA no Brasil

Volpe (2010), pesquisadora que se dedicou ao estudo do financiamento da EJA no Brasil no período de vigência do Fundef (1996-2006), destaca que a maior parte da produção acadêmica sobre o tema Financiamento da Educação feita por estudiosos no país concentra-se na análise do ensino regular, em especial do ensino fundamental, do ensino médio e da educação superior. Para a autora, a escassa produção sobre o financiamento da EJA mostra certo descuido / descaso no tocante a essa modalidade, o que é corroborado pela negligência dos órgãos oficiais em coletar adequadamente e de forma desagregada os recursos alocados em EJA.

Existe muita dificuldade para se avaliar os investimentos de estados e municípios em EJA. Em geral, os pesquisadores acabam trabalhando com estimativas e/ou dados aproximativos, uma vez que o Brasil ainda não possui um sistema adequado de acompanhamento de investimentos na EJA por parte destes entes. É comum, por exemplo, que partes consideráveis de despesas nessa modalidade não sejam contabilizadas como investimento em EJA. Di Pierro (2000) e Volpe (2010) apontam que, apesar de terem matrículas nessa modalidade, muitos entes federados não discriminam despesas com EJA, provavelmente por estarem englobadas nos recursos de MDE.

Nesta pesquisa, também encontramos dificuldades na obtenção dos números relativos ao atendimento de estudantes e aos valores executados por diversos programas do governo na gestão Lula: os dados estão dispersos em vários ministérios ou secretarias, dificultando o seu acompanhamento; há discrepâncias nos números coletados, mesmo quando repassados por órgãos oficiais e, mais ainda, algumas informações não foram repassadas, apesar de termos entrado em contato diretamente com as repartições responsáveis por ações ou programas. Como destaca Volpe (2010), tais lacunas e divergências nas informações referentes aos investimentos na EJA dificultam sobremaneira o

acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas na área, mostrando a necessidade de urgente padronização das metodologias de aferição.

Quanto à própria história do financiamento da EJA, o quadro também é desfavorável. Este quesito quase sempre ocupou uma posição periférica no investimento das políticas educacionais no país, como destacam as autoras:

A amplitude e o impacto das políticas públicas de alfabetização e educação escolar de jovens e adultos são fortemente condicionados pelo financiamento atribuído a esse ensino. 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 (DI PIERRO; VÓVIO; ANDRADE, 2008, p. 50).

Os ENEJA apresentaram, com frequência, análises sobre o financiamento da EJA. Como amostra, trabalhamos com dois trechos do Relatório-síntese do VI ENEJA (2004). O primeiro (p. 7) cita alguns empecilhos para um maior aporte de recursos na área:

O financiamento da educação continua atrelado às definições das agências internacionais que o reduzem para pagar a dívida externa. Por meio de leis, como a lei de responsabilidade fiscal, exerce-se o controle da expansão da educação, e para a educação de jovens e adultos, no que existe de recursos, trabalha-se com valores menores, justamente por entendê-la como modalidade também menor de educação.

Observa-se, neste excerto, uma análise sucinta do contexto do financiamento da educação nacional, no qual os dispêndios para o pagamento da dívida externa e os obstáculos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são destacados. As consequências para a modalidade em questão são ainda mais acintosas. O segundo excerto (idem, p. 7) frisa algumas das contradições presentes no financiamento da EJA no Brasil:

Em suma, o financiamento da EJA ainda apresenta fortes contradições, entre a concepção de prioridade para a alfabetização e os aportes financeiros efetivos; entre o dever de investir o percentual definido nas constituições federal, estadual e nas leis orgânicas municipais e o efetivamente aplicado; entre o reconhecimento da sua importância e o conhecimento e o debate que o tematizam e aprofundam.

Ao analisar o financiamento público da EJA no Brasil no período 1985-1999, Di Pierro (2000) afirma que o investimento nessa modalidade de ensino esteve em patamares reduzidos, sempre abaixo de 1% da despesa total com educação e cultura, consubstanciada pelos três entes (municípios, estados e União). Em geral, o investimento feito na EJA era o menor dentre todas as etapas e modalidades de ensino. Apesar das limitações quanto às informações disponíveis sobre a evolução do financiamento da EJA, a autora (2000) mostra, por meio de cálculos aproximados, que o investimento médio por estudante de EJA foi cerca de nove vezes menor do que o realizado no ensino regular.

O Documento Base Nacional Preparatório para VI Confinteia (2008, p. 6) traz, com base em estimativa realizada a partir de dados de matrícula e gasto por educando do INEP, uma estimativa de gastos/investimentos de estados e municípios com EJA no período 2000-2004. O critério seguido para se chegar a estes números teve como embasamento a matrícula de EJA presencial de estados e municípios em diferentes etapas, multiplicando-a pela aproximação de gasto médio por estudante obtida pelo INEP para as séries iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio, cujos resultados são divulgados na coluna A da Tabela 33, a seguir. A coluna B traz as despesas considerando os educandos jovens e adultos matriculados no ensino regular. Eis os números:

Tabela 33 – Estimativa de gastos de estados e municípios com EJA – 2000-2004

Ano	A – % do PIB Considerando matrículas em cursos de EJA presencial	B – % do PIB Considerando matrículas no ensino regular, mas com idade acima da esperada	Total
2000	0,19	0,32	0,51
2001	0,24	0,31	0,55
2002	0,26	0,31	0,57
2003	0,29	0,28	0,57
2004	0,31	0,21	0,52

Fonte: Estimativa feita a partir de dados do INEP de matrícula e gasto por estudante.

Segundo análise apreendida no citado documento, estados e municípios apresentaram um gasto médio anual estimado de 0,54% do PIB no interregno

selecionado, o que corresponderia a aproximadamente 18% do valor gasto com educação básica por parte destes entes, estimado de 3% do PIB⁷³. Quanto a este aspecto, avalia-se que o avanço apresentado na Coluna A e o recuo observado na Coluna B parecem indicar que a vigência do Programa Recomeço, em 2001, contribuiu para que estudantes com perfil etário de EJA, que eram atendidos em cursos regulares, passassem a ser novamente matriculados em cursos de EJA presencial. Todavia, ressalta-se que, mesmo em 2004, cerca de 40% dos investimentos ainda eram realizados em cursos regulares.

A preocupação com esses números é a de que tais cursos, voltados especialmente para o atendimento de crianças e adolescentes, acabam por reproduzir, para todo o público jovem e adulto, variáveis como: currículos, materiais didáticos, formação de professores etc., que não são adequadas para este público da EJA, mas sim para o pessoal na faixa etária “correta”.

A Tabela 34, a seguir, traz informações relacionadas ao investimento dos municípios brasileiros em EJA, comparando-o com a evolução dos recursos na função educação. Tais informações foram obtidas por meio do Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra) / STN. Vejamos os números:

Tabela 34 – Despesas empenhadas dos Municípios na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões – valores aproximados

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Função Educação	32.522	38.246	45.207	52.112	60.563	68.245	296.897
Subfunção EJA	399	329	450	371	357	438	2.347
% da EJA em relação à Educação	1,22%	0,86%	0,99%	0,71%	0,58%	0,64%	0,79%

Fonte: Finbra/STN

Os dados da Tabela anterior mostram que o investimento dos municípios em educação mais do que dobrou de valor quando se compara o início e o fim da série histórica selecionada⁷⁴: R\$ 32,522 bilhões (2004) para R\$ 68,245 bilhões

⁷³ Conforme Castro, Jorge A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educação e Sociedade, Campinas/SP, vol. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

⁷⁴ Vale destacar que o Finbra mostra o investimento desmembrado de EJA apenas a partir de 2004. Por isso, não foi possível citar e trabalhar com os números do primeiro ano de governo do

(2009). Por sua vez, os recursos aplicados em EJA tiveram um crescimento menor, de cerca de 10%: R\$ 399 milhões em 2004 para R\$ 438 milhões em 2009 (aumento de R\$ 39 milhões). Como decorrência desse crescimento desigual, no que se refere ao percentual de aporte para a EJA em relação ao total dos recursos da educação, constata-se queda significativa no período: em 2004, 1,22% dos recursos educacionais dos municípios eram investidos nessa modalidade, enquanto que, em 2009, o percentual era de apenas 0,64%, ou seja, redução para quase metade do percentual investido.

A média do investimento em EJA foi de 0,79% do aportado para a educação no período citado, indicador da baixa atenção dos municípios com essa modalidade. Podemos aferir também que a vigência do Fundeb, ocorrida a partir de 2007, não vem contribuindo no atendimento escolar do público jovem e adulto por parte desse ente administrativo. Afinal, em 2006, 0,99% dos recursos educacionais eram alocados para a EJA – por sinal, porcentagem já inadequada –, contudo, em 2009, esse percentual, como mencionamos, foi ainda mais baixo: 0,64% (queda aproximada de 35%). Como amostra de como o investimento nessa modalidade foi ultrajante, os municípios investiram no ensino superior (2009), nível de ensino no qual somente poderiam financiar após terem cumprido com suas responsabilidades educacionais (educação infantil e ensino fundamental), um valor mais alto do que o aportado em EJA: R\$ 693 milhões.

As despesas empenhadas pelos Estados, período 2004-2009, na função Educação e na subfunção EJA, estão retratadas na Tabela 35, a seguir:

Tabela 35 – Despesas empenhadas pelos Estados na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões – valores aproximados

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Função Educação	38.956	42.950	48.782	54.542	67.050	70.573	322.853
Subfunção EJA	493	575	638	488	513	613	3.320
% da EJA em relação à Educação	1,26%	1,33%	1,30%	0,89%	0,76%	0,86%	1,02%

Fonte: SIAFI/STN.

Esses dados mostram que o investimento dos Estados na função Educação teve um crescimento contínuo no interregno selecionado, saltando de quase R\$ 39 bilhões (2004) para cerca de R\$ 70 bilhões (2009), ampliação próxima a 80%. A subfunção EJA tem um aumento de 2004 a 2006, sofre uma queda entre 2006 e 2007 e volta a crescer nos anos seguintes. Todavia, o valor empenhado em 2009 é inferior ao de 2006. Nesta subfunção, o avanço foi de 24,34% no período 2004 a 2009, ou seja, crescimento inferior ao ocorrido na função Educação. A média do valor empenhado pelos Estados em EJA foi de 1,02% do valor disposto para o total da Educação. Tal porcentagem comprova o quão baixa é a cifra empenhada para a modalidade educativa em discussão. Se o investimento para a área educacional no país é baixo, o alocado para a EJA é ainda menor, mesmo dentro dessa área.

Volpe (2010) também cita dados do SIAFI/STN relativos à despesa líquida consolidada do governo federal na subfunção Educação de Jovens e Adultos (366), período 2000-2005:

Tabela 36 – Despesa líquida consolidada do governo federal (em R\$) na função Educação e na subfunção Educação de Jovens e Adultos – Brasil, 2000 a 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Função Educação	10.150.832.211	11.372.687.213	11.957.788.609	14.536.365.964	13.810.419.297	16.261.675.327
Subfunção EJA	34.104.324	276.924.355	432.543.733	474.766.196	33.833.537	889.637.911

Fonte: SIAFI – MF/STN. Tabela elaborada por Volpe (2010) reunindo dados das tabelas anuais elaboradas por DTDIE/INEP e adaptada pelo autor.

Observa-se que há um salto do investimento na subfunção EJA, de aproximadamente R\$ 34 milhões, em 2000, para cerca de R\$ 276 milhões no ano seguinte (um crescimento de oito vezes). Tal incremento deve-se ao início do Programa Recomeço, posteriormente Programa Fazendo Escola. Segundo os dados, o aumento continua até 2003, mas sofre uma queda brusca em 2004 (de R\$ 474,7 milhões para cerca de R\$ 33,8 milhões). Quanto aos valores de 2004, Volpe (2010) salienta tratar-se de equívoco cometido pelo INEP, uma vez que somente a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual era de aproximadamente R\$ 400 milhões. Em 2005, o investimento alcança quase R\$ 890 milhões. Pesquisamos os números mais recentes desta despesa. Encontramos, no site do INEP, apenas os valores de 2006: o total na função educação foi de R\$ 19,3 bilhões, enquanto a subfunção EJA recebeu o aporte de R\$ 732,2 milhões, ou seja, um valor cerca de 18% menor que o de 2005. Tais números mostram pelo menos dois aspectos, um positivo, outro negativo: 1) o incremento no investimento, pois salta-se de pouco mais de R\$ 34 milhões para algo perto de R\$ 732 milhões; 2) os equívocos na contabilidade pública, que dificulta acompanhamento e fiscalização do que de fato investe-se na EJA.

Obtivemos, no portal do STN, acesso às despesas consolidadas pela União (2004-2009), tanto no que se refere à função educação, quanto à subfunção Educação de Jovens e Adultos. Vejamos a Tabela 37, a seguir:

Tabela 37 – Despesas consolidadas da União na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões de 2008

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Função Educação	80.694	88.311	101.418	123.035	146.091	169.190	708.741
Subfunção EJA	777	1.494	1.588	961	1.168	1.340	7.330
EJA em relação à Educação	0,96%	1,69%	1,56%	0,78%	0,79%	0,79%	1,03%

Fonte: STN – Adaptada pelo autor.

Os dados da tabela anterior mostram que a função Educação teve um crescimento contínuo em suas cifras, enquanto a subfunção EJA apresentou uma elevação considerável de 2004 a 2006, uma queda acentuada em 2007 e um novo aumento até 2009, apesar do montante deste último ano ser menor do que o investido em 2006. Na série histórica selecionada, a função Educação teve um incremento quase nove vezes maior. A subfunção EJA, por sua vez, sequer teve seu valor dobrado nesse mesmo período. Essa informação mostra que as despesas da União com EJA, quando comparada ao total consolidado na área da educação, sofreram forte queda: de 1,69% do total em 2005 para 0,79% do total em 2009, ou seja, redução para metade do valor investido. A eliminação do Programa Fazendo Escola, após o advento do Fundeb, pode ser o motivo da diminuição desses valores a partir de 2007, uma vez que os recursos dispostos pelo governo federal nesse programa foram interrompidos.

Examinamos também os números relativos às despesas com MDE da subfunção EJA (366), nos relatórios da União, período 2004-2008, que são disponibilizados no SIOPE (acesso no Portal do FNDE). Novamente percebemos a dificuldade na obtenção de dados que sinalizassem certa coerência. Ademais, no primeiro semestre de 2011, no portal do FNDE só havia informações até 2008. Para melhor esclarecimento, verifiquemos tais números:

Tabela 38 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por subfunção Educação de Jovens e Adultos (366) – 2004 a 2008 – (em R\$)

Ano	Despesas Liquidadas (em R\$)
2004	7.464.649,60
2005	57.211.632,11
2006	732.235.093,74
2007	181.908,25
2008	646.749.748,62

Fonte: SIAFI/STN. Disponível pelo SIOPE, portal do FNDE.

Salientamos a discrepância dos números, em especial no ano de 2007. Enquanto em 2006 e 2008 os valores aproximados eram de R\$ 732 milhões e R\$ 646 milhões, respectivamente, em 2007 a cifra era de pouco mais de R\$ 180 mil. Tal exemplo mostra a impossibilidade de uma análise mais fidedigna do investimento em MDE na EJA, pelo menos nesse recurso de pesquisa (SIOPE). Afirmamos isso com base nos valores investidos em programas do governo federal (ver Capítulo 2), que alcançavam montantes muito superiores ao disposto para 2007, mesmo que não definidos apenas para MDE.

Volpe (2010), ao trabalhar com esses mesmos números relativos a despesas com MDE da subfunção EJA de 2004-2008, destaca alguns elementos importantes: a) o item “Pessoal e Encargos Sociais”, em geral, o mais pesado de todos, é nulo, o que confirma a não prestação direta do serviço pelos governos; b) no tocante às transferências, em 2004, eram 32,3% do total do gasto na subfunção, entretanto, em 2005, respondiam por 97,19%; c) em 2004, as transferências eram feitas principalmente para instituições privadas “sem fins lucrativos”, a partir de 2007 os entes subnacionais (estados, distrito federal e municípios) passaram a receber, pelo menos, dois terços do repasse.

Pinto (2009), ao procurar detalhar as despesas do governo federal com MDE – incluindo apenas os gastos que possuem como fonte de recursos o tesouro, ou seja, excluem, por exemplo, o detalhamento das despesas com os recursos da quota federal do salário-educação –, evidencia o quão difícil é trabalhar com dados confiáveis e como o MEC pouco avançou no que tange a uma correta explicitação dos gastos com ensino. Optamos por recortar, com base

nos dados apresentados pelo autor (2009, p. 333), apenas os números totais da função educação, os dados da subfunção “EJA” e a subfunção “Outras”. Com isso, observamos a incongruência das informações:

Tabela 39 – Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – total e subfunção EJA – 2000/2008 – R\$ milhões de 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Subfunção Outras	95	151	881	173	2.728	2.036	6.195	4.746
Subfunção EJA	0	267	1	93	9	66	427	0
Função Educação	10.702	11.610	11.281	10.394	12.251	12.555	19.208	18.832

Fonte: STN – Adaptada pelo autor.

A primeira constatação é a explosão das despesas que não se encaixam nas subfunções (etapas e modalidades) trabalhadas pelo STN. Salta-se de R\$ 95 milhões (2000) para até R\$ 6,1 bilhões (2006), situação injustificável, principalmente porque interfere sobremaneira na realização de uma análise mais objetiva dos investimentos. A subfunção EJA também é marcada pela descontinuidade dos valores em relação à série histórica (por exemplo, R\$ 1 milhão em 2002 e R\$ 427 milhões em 2006), além de, em geral, apresentar valores diminutos. Ou seja, a tarefa de se avaliar a evolução do investimento em MDE na EJA é inviável. Os valores zerados (2000 e 2007) ou parcos (em especial, 2002 e 2004) não indicam que o governo federal nada ou tão pouco tenha investido nessa modalidade de ensino; ao menos duas podem ser as variáveis: 1) as despesas foram contabilizadas no item “Outras”; ou 2) utilizou-se verbas de outras fontes, como as do salário-educação. De qualquer modo, como destaca Pinto (2009), esta total falta de visibilidade orçamentária, que é uma responsabilidade do próprio governo, já é um nítido indicador de falta de prioridade para a área educacional, incluindo, óbvia e principalmente, a EJA.

Maria Margarida, em entrevista, considera que houve um avanço no investimento em EJA no primeiro mandato do presidente Lula, sobretudo no aporte maior de recursos no Programa Fazendo Escola:

A ampliação do Fazendo Escola foi uma conquista. Quando nós assumimos o departamento de EJA tínhamos o Fazendo Escola focado em matrículas nas regiões Norte e Nordeste. Depois passa a distribuir recursos para o Brasil todo. Sair de um orçamento de cento e poucos milhões de reais e chegar a quase quinhentos milhões de reais quando esse dinheiro do Fazendo Escola passou a compor o cofre do Fundeb está nessa casa. Isso é um ganho significativo.

Entretanto, salienta que tal ganho torna-se limitado com a vigência do Fundeb e a incorporação desses recursos do Fazendo Escola no novo fundo:

Porque o Fundeb incorpora esse recurso. Incorpora para redistribuir para os estados onde o percentual, a média do aluno do Fundeb não alcançasse. Mas se redistribuiu pouco, era pouco dinheiro. Um cobertor pequeno que tem de cobrir um corpo que está maior. Esse é o grande problema do Fundeb. Embora a lei cumpra com um papel que o Fundeb não cumpriu, que é o de obrigar a complementação da União, mas ela ainda é irrisória. É muito pequena quando a gente for pensar no que precisava ser o impulso à matrícula. Se aquela tal implosão que o [João] Monlevade vivia prevendo tivesse ocorrido, mesmo com o valor de ponderação 0,8 da EJA, nós teríamos visto um movimento de pressão muito grande para que o cobertor do federal se ampliasse. Essa cobertura poderia ficar maior e objetivamente isso não ocorreu. Não há pressão para que ocorra, porque não há aumento de matrícula. Os 15% do teto, por exemplo, não é alcançado em lugar nenhum.

O Programa Fazendo Escola consistia em cursos presenciais com avaliação no processo. A União repassava para estados e municípios uma assistência financeira suplementar, de forma automática, para o investimento na EJA do ensino fundamental, de acordo com o número de matrículas no ano anterior. A partir de 2005, todos os municípios que tivessem matrículas de EJA passaram a receber recursos deste programa. Os valores repassados poderiam ser utilizados no pagamento dos salários e na formação dos professores, na compra de material escolar para estudantes e educadores e na alimentação dos educandos. Em 2006, último ano deste programa, os valores executados foram de aproximadamente R\$ 500 milhões.

Os sistemas municipais ou estaduais é que determinavam a duração dos cursos. Os problemas constatados nos cursos financiados por este programa são alguns tradicionais nas políticas de EJA no país, por exemplo: a dificuldade de os

egressos continuarem seus estudos devido à oferta insuficiente de vagas nas séries sequentes; a falta de currículo, de materiais didáticos e de formação dos professores voltados à especificidade da EJA; e, ainda, a infra-estrutura insatisfatória das escolas, que impossibilitavam o acesso com qualidade.

Em relação às possíveis saídas no tocante ao financiamento da EJA no Brasil, Cláudio Neto, também em entrevista, considera ser necessário:

Dividir um pouco de forma mais racional e de forma que tenha certa equidade, inclusive o financiamento. Será que o ensino médio precisa da mesma quantidade de financiamento da educação básica na EJA? Quem é que precisa de mais financiamento: é o ensino fundamental ou é o ensino médio? Ou é a alfabetização? Quais são os números de cada um? A partir daí a gente cria um financiamento suficiente para cada um e que vá mais recurso onde seja mais necessário.

Essa fala evidencia a importância de calcular o custo-aluno-qualidade para cada segmento da EJA: alfabetização, ensinos fundamental e médio. Concordamos com o entrevistado quanto ao cuidado na definição desses valores, de forma a garantir mais racionalidade e equidade. O único acréscimo que sugerimos é observar, na divisão dos cálculos, a seguinte hierarquia: primeira etapa do ensino fundamental; segunda etapa do ensino fundamental; ensino médio; educação profissional integrada ao ensino fundamental nas duas etapas; educação profissional integrada ao ensino médio. Outras propostas de agrupamentos poderiam ser consideradas, afinal o importante é garantir o custo verdadeiro de cada um e os recursos financeiros para o desenvolvimento de cursos de qualidade para esse público jovem e adulto, que não teve acesso à escola na idade esperada ou dela foi expulso, por diversos motivos.

Perguntamos a Cesar Callegari como ele via a questão do financiamento da EJA no Brasil. O entrevistado argumentou desta maneira:

Vejo que os governos, sobretudo os que têm uma massa maior de recursos técnicos, financeiros e até de recursos humanos deveriam tratar a EJA como a mais importante política de inclusão social dos excluídos pela educação. [...] Os estados e municípios deveriam ter uma política mais clara relacionada ao provimento dessas condições técnicas, financeiras e de recursos humanos, inclusive investindo bastante na formulação de material didático, na aplicação de novas tecnologias de comunicação e de formação na educação. [...] a EJA é um campo fecundo para educação à

distância, seja a vinculação de conteúdo, técnicas de métodos à distância nos ambientes presenciais, seja à distância propriamente dito. [...] O papel do governo central deveria ser mais veemente [...] nessa direção, por parte do MEC, mas também com um trabalho coordenado pelas secretarias estaduais e municipais de educação.

Destacamos, nesse excerto, apenas dois aspectos: a necessidade de os diversos entes federados atentarem mais para a importância do investimento na EJA e a menção do entrevistado de que essa modalidade de ensino é “um campo fértil” para o desenvolvimento de ações da educação à distância. Quanto ao primeiro aspecto, reafirmamos que o governo federal tem uma função essencial no que tange à indução das políticas de EJA no país. Com isso, não estamos eximindo de sua responsabilidade os diversos estados e municípios, entretanto, interpretamos que a União é a principal responsável por incutir e apoiar iniciativas valiosas para as políticas de EJA.

Em relação ao segundo aspecto, vemos com muito receio tal indicação. Dizemos isso com base na experiência de ter visto muitas ações à distância na EJA, que tinham como principal característica a falta de qualidade dos cursos ofertados. Esses cursos à distância, não raro, primam pela inexistência de um corpo docente qualificado para atender os estudantes. A rapidez na certificação e a falta de espaços e/ou equipamentos adequados são outros pontos comuns. Assim, questionamos o uso indiscriminado do ensino à distância na educação básica e nas formações iniciais no ensino superior. Apenas em situações que complementam a formação inicial os cursos à distância têm alguma serventia.

O uso das chamadas novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) são benéficas, desde que não utilizadas para substituir o papel do educador, do ensino presencial. Corroboramos com nossa argumentação a seguinte passagem do Relatório-síntese do VIII ENEJA (2006, p. 4):

[...] Se utilizadas mais como recursos, do que como linguagem, as tecnologias acabam contribuindo para reforçar as múltiplas exclusões a que são submetidos jovens e adultos. Essa compreensão equivocada tem gerado aversão à modalidade de educação a distância, pelas ilusões que se criam em torno do progresso inexorável e a qualquer preço, em vez de apropriá-la como mais um modo de produzir respostas adequadas às necessidades de aprendizagem dos educandos na construção interativa de novos conhecimentos [...].

Ademais, reproduzimos uma das conclusões de Volpe (2010), que se dedicou, em especial, ao estudo sobre o financiamento da EJA no Brasil, de 1996 a 2006. A autora considera que essa questão traz uma dimensão ainda não alcançada na democratização do Estado brasileiro, pois, em linhas gerais, os níveis administrativos federal, estadual e municipal, apesar da enorme amplitude de suas responsabilidades, investiram muito pouco na EJA quando comparada ao financiamento de outras etapas e modalidades da educação.

Vejamos, a seguir, uma análise mais detalhada das repercussões do Fundeb para a EJA, considerando de antemão a seguinte advertência de Volpe (2010, p. 424), que levanta dúvidas acerca das positivities deste fundo 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?

4.2 – A EJA na legislação do Fundeb

No que tange à educação das pessoas jovens e adultas, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb, traz consigo alguns pontos positivos e outros pontos que levam os estudiosos do tema e os militantes desta área a criticá-la com certa veemência.

Antes de discorrermos sobre os possíveis efeitos do Fundeb na EJA, vale lembrar como essa modalidade educativa foi tratada pelo fundo anterior, o Fundef. A EC nº 14/1996, que instituiu o Fundef, instrumento fundamental da reforma educacional realizada nas gestões de FHC, suprimiu das Disposições Transitórias da CF/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 isso, os recursos para a EJA ficaram prejudicados.

O veto presidencial ao inciso II, § 1º, do Art. 2º da referida lei, que nos parece inconstitucional, excluiu as matrículas da EJA do cômputo geral das matrículas que poderiam fazer jus aos recursos do Fundef. Na realidade, esse veto 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 essa modalidade de ensino tem sido tratada pelo poder público.

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 essa modalidade educativa, afinal ter-se-ia a partir desse 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. O excerto a seguir mostra que os movimentos sociais da área participantes do VII ENEJA reivindicavam que isso ocorresse:

A disposição de luta dos Fóruns, revelada no VII ENEJA, torna inequívoca sua indelével presença no contexto brasileiro do momento, cuja frente de luta mais intensa começa a ser travada a partir da proposta de financiamento pelo FUNDEB, que atende as reivindicações pela inclusão, antes inexistente para a EJA, mas desigual, pela crença de muitos – dirigentes, legisladores, consultores – no lugar menor da EJA no sistema educacional, como também pelo pouco valor atribuído aos 65 milhões de brasileiros que a demandam, a quem não se consideram brasileiros do mesmo valor, para custear por igual sua educação, por não os aceitar como sujeitos de direitos. Respalda e reforça, ainda, para mudar esse quadro, a luta pela inclusão no PNE da obrigatoriedade de a União destinar à educação 7% do PIB [...] (RELATÓRIO-SÍNTESE DO VII ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2005, p. 4-5).

Esta passagem retrata, de forma geral, a reflexão dos movimentos sociais a favor da inclusão da EJA no Fundeb. Todavia, havia a desconfiança – e motivos para isso, que vieram a se confirmar, como veremos 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 Fundeb. Vale ressaltar que já no I ENEJA, realizado em 1999, estava presente a reivindicação de criação de um fundo público que garantisse o financiamento da educação básica. Por fim, há a menção sobre a importância do investimento de 7% do PIB em educação, bandeira de luta não só dos defensores da EJA naquele momento.

Em outro trecho do documento citado pode-se observar outros pontos que eram alvo de críticas em 2005, como a falta de recursos, a fragmentação e a pulverização nas políticas para a EJA, além de outra ponderação negativa sobre como essa modalidade educativa seria tratada no novo Fundo:

[...] Os recursos ainda insuficientes, fragmentados e pulverizados, são os principais limitadores da oferta pública, sem o que não se cumpre o direito constitucional à educação. São várias as propostas para além do MEC – PROJOVEM, PRONERA, PAS, Pescando Letras, Escola de Fábrica, PROEJA – no que diz respeito ao financiamento da alfabetização e da EJA, o que nem sempre expande a oferta, mas a cumula de várias fontes de recursos que, mesmo se somados, com finalidades diversas, não asseguram, necessariamente, maior qualidade à ação. O FUNDEB é uma exigência, embora o pensamento dos legisladores e de autoridades dirigentes só entenda sua existência condicionada a custos mais baixos para a EJA, revelando o lugar que a modalidade ocupa não apenas nas políticas públicas, mas também no imaginário social: educação pobre para gente pobre [...] (RELATÓRIO-SÍNTESE DO VII ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2005, p. 6-7).

Vale mencionar que este VII ENEJA trouxe como uma de suas deliberações a participação junto à Campanha Nacional em torno da liberação da PEC do Fundeb para a votação no Congresso Nacional, defendendo, obviamente, o tratamento isonômico da EJA no financiamento. Outra resolução foi a de demandar financiamento específico para essa modalidade, com garantia e transparência na aplicação dos recursos.

No ENEJA seguinte (VIII, 2006) chama a atenção o excerto a seguir, descrito no item “Contexto” do Relatório-Síntese deste encontro (2006, p. 1-2):

A multiplicidade de demandas da área aprisionou os fóruns, deixando escapar a meta de uma ação mais incisiva no tocante ao FUNDEB, ainda nessa data dependente de ação e esforço concentrado no Congresso, que precisa em brevíssimo espaço de

tempo finalizar as revisões e aprovar a PEC que tornará realidade o Fundo da Educação Básica. Se isso não for feito, a ameaça aos sistemas e aos militantes da EJA está posta, face ao prazo útil do FUNDEF. Os fóruns não alimentam ilusões quanto à luta que ainda advirá, tanto para garantir na regulamentação do Fundo um lugar digno para o custo dessa modalidade de educação, com isonomia entre as modalidades e níveis do sistema educativo, quanto para possibilitar a aplicação imediata do novo Fundo já no ano de 2007.

Observa-se neste excerto, dentre outros aspectos, a urgência no período para que o novo fundo fosse aprovado, afinal o anterior estava com seus dias contados. O VIII ENEJA foi realizado entre 30 de agosto e 2 de setembro de 2006, sendo que o Fundef estaria em vigência apenas até 31 de dezembro deste mesmo ano. Havia, portanto, o temor de que a PEC do Fundeb não fosse aprovada a tempo de o novo fundo valer já para o ano de 2007. Este encontro deliberou inclusive uma “Moção” pela imediata aprovação do Fundeb. Ressalta-se, novamente, a preocupação em garantir isonomia para a EJA, ou seja, que fosse adotado para a educação das pessoas jovens e adultas o mesmo fator da educação “regular”, seja no ensino fundamental, seja no ensino médio. Por exemplo, se fosse aplicada a ponderação 1,00 para o ensino fundamental “regular” de 1ª a 4ª série, este fator seria igual para a EJA nas mesmas séries.

Mesmo questionando se a adoção de fundos seria a melhor saída para resolver os problemas educacionais no país, destacamos como positiva a inclusão da EJA no Fundeb, sobretudo ao considerarmos a discriminação exacerbada que essa modalidade sofreu no fundo anterior. Convergimos para a análise e a defesa de posições descritas no VI ENEJA (2004, p. 10), realizado no contexto de discussão e aprovação final deste Fundo:

Na expectativa da aprovação do FUNDEB gerada pela sociedade civil o VI ENEJA assumiu posições diferenciadas: a primeira, a que entende que se deve defender a inclusão de todos os níveis de ensino no Fundo, mas alerta à idéia de que esse Fundo ainda não dá conta de resolver o problema do financiamento da EJA. Uma segunda posição recomenda que, concomitantemente ao processo de aprovação do FUNDEB, os Fóruns busquem aprofundar estudos sobre os fundos, oportunizando, em nível local e em nível regional, espaços de discussões mais elucidativas. Como terceira posição, assume-se que cada Fórum encaminhe de maneira efetiva a luta pela derrubada dos vetos ao PNE, defendendo o

Plano da sociedade, construído democrática e amplamente pelo Congresso Nacional de Educação (CONED).

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, 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 essa modalidade de ensino; 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:

Mesmo no contexto geral de avanços na implementação do direito à educação, tais entraves reafirmam a percepção de que a EJA é ainda hoje tratada como um “direito de segunda categoria”, não sendo digna de receber o mesmo tratamento das demais etapas e modalidades da educação básica (HADDAD; XIMENES, 2008, p. 146).

Quanto ao primeiro questionamento – teto de 15% dos recursos desse 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 aumentasse consideravelmente as matrículas nessa modalidade, que representavam na época cerca de 9% do total da educação básica. Esse 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 desse público. 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 nessa modalidade de ensino 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 do Fundeb 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, essa 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 séries iniciais, abarcando indistintamente a educação das pessoas jovens e adultas nas séries iniciais ou finais do ensino fundamental, médio ou profissionalizante. Tal referência foi muito criticada pelos setores sociais que defendem essa modalidade de ensino, dentre outros motivos, por poder desestimular gestores a aumentarem as matrículas na EJA, fazendo-os optar por etapas ou modalidades que tenham melhor ponderação. Indica também a desvalorização já histórica da educação de pessoas jovens e adultas,

retratando-a como inferior a outras etapas / modalidades educacionais.

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 1,0⁷⁵. No segundo caso, a desvalorização dessa modalidade continua presente. A mostra disso é o fator atribuído ao ensino médio regular integrado à educação profissional, que possui a ponderação de 1,3⁷⁶.

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 se daria através de medidas mais consistentes, por exemplo, através de um financiamento regular e atrelado, o que estimularia os governantes a investir nessa 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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

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 essa 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 tão-somente 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 nessa 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, o autor 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 conceito não está bem elucidado:

[...] Embora nos debates do Fundeb esta idéia 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 38/08, que trata do PNAE (merenda escolar) reforça (art. 3º) essa concepção excludente da EJA.

A Lei nº 11.494 / 2007 garante algumas situações interessantes para a EJA. Dentre elas, destaca-se o repasse de recursos apenas para matrículas presenciais, evitando a abertura indiscriminada de cursos semi-presenciais ou à distância, com qualidades questionáveis, como se tem visto nos últimos anos:

Art. 9º. Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais

atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

Entretanto, muito nos preocupa o Parecer CNE/CEB nº 25/2008, que autoriza a utilização de recursos do Fundeb para a aplicação em programas de educação à distância para a EJA, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio⁷⁷. Tal brecha, ainda mais quando realizada sem o aporte de verbas adicionais, pode ocasionar diminuição considerável em relação aos poucos recursos já recebidos pelos cursos presenciais dessa modalidade de ensino. Não nos surpreenderá, em um breve prazo, a ocorrência de aumento desenfreado de cursos à distância na EJA, mesmo que o fundo só compute as matrículas em cursos presenciais.

O mecanismo embutido na Lei nº 11.494/2007 de colocar um teto no percentual das matrículas de EJA em relação ao cômputo total das matrículas gerou críticas de muitos defensores dessa modalidade educativa. Vejamos:

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo⁷⁸.

Observa-se que o Art. 11 preconiza o máximo de 15% de matrículas de EJA em cada respectivo fundo. Tal procedimento, segundo a explicação governamental no período da aprovação da lei que regulamentou o Fundeb, tinha por objetivo realizar certo controle na abertura indiscriminada de cursos de EJA. Isto porque esta era a maior demanda potencial existente no país. Em 2008, por

⁷⁷ Ressalte-se que o relator deste parecer, em resposta a pedido da Administração Municipal de Americana/SP, foi Cesar Callegari, entrevistado nesta tese. Exceto a conselheira Regina V. Gracindo, todos os membros da CEB/CNE aprovaram o voto do relator. A esse respeito, consultar ainda o Parecer CNE/CEB nº 17/2005, que reconhece como MDE, para efeito da aplicação de recursos da vinculação da receita de impostos, conforme o Art. 212 da CF/1988, as despesas realizadas com cursos de educação à distância para jovens e adultos no ensino fundamental e no ensino médio. Este último parecer também teve Cesar Callegari como relator.

⁷⁸ Esta proposição aparece também no Art. 3º, § 1º, do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundeb, regulamenta a Lei nº 11.494 e dá outras providências: “A apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos observará o limite de até quinze por cento dos recursos dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal”.

exemplo, mais de 45,9 milhões de pessoas acima dos 15 anos não haviam completado o ensino fundamental. Ainda de acordo com a tese oficial, caso a demanda fosse atendida, em curto ou em médio prazo, isso poderia acarretar problemas para o próprio Fundeb, justamente porque seu custo-aluno se reduziria. Afinal, seria um número muito maior de estudantes para um total de recursos insuficientes para garantir uma cobertura de qualidade.

Essa trava no atendimento das pessoas jovens e adultas contradiz o próprio discurso oficial de que o objetivo é a eliminação do analfabetismo:

[...] embora esteja prevista a fixação anual do limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, a Lei nº 11.494/07 fixou apenas o limite da EJA (até 15%). A Constituição fixa parâmetros para definir as chamadas “travas”: os arts. 208 e 214 da CF e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). O art. 214 prevê como objetivo a erradicação do analfabetismo. Nesse aspecto, na lei do Fundeb há um choque com o grau de prioridade atribuído a essa modalidade pela Constituição (MARTINS, 2008, p. 404).

Esse mecanismo cumpre o papel de brechar um aumento considerável de matrículas nessa modalidade educativa e também o de, como observamos na citação anterior, contrapor-se aos próprios ditames da CF/1988. Se a EJA tem sido tratada como uma alternativa de segunda categoria, ficando sempre como a “filha-pobre” da educação nacional, perder-se-ia a chance de incentivar um crescimento “como nunca antes visto neste país” (discurso contumaz do governo) para reduzir o analfabetismo e elevar essencialmente a escolarização da população jovem e adulta. O forte fator simbólico dessa medida prejudica muito a valorização que os defensores da EJA apregoam.

O fator de ponderação adotado para a educação das pessoas jovens e adultas é outro ponto de discussão. As “justificativas” (na verdade, alegações) do governo no período de aprovação da proposta do Fundeb consistiam em afirmar que a EJA não necessitaria de um fator de ponderação tão alto quanto o de outras etapas ou modalidades de ensino. Primeiro, por serem cursos semestrais, o investimento nessa modalidade educativa não precisaria ser tão elevado. Segundo, porque geralmente os cursos de EJA são/serão realizados em prédios

que foram/serão construídos para atender o ensino regular.

A primeira alegação, que salienta a semestralidade dos cursos de EJA, não se sustenta, afinal a maior parte dos educandos que estava matriculada no primeiro semestre tende a continuar na série seguinte no segundo semestre do ano letivo. Ou seja, salvo os casos de evasão ou de conclusão de cursos no primeiro semestre, todos os outros estudantes continuam matriculados, sendo necessários, portanto, recursos suficientes para o ano todo. Ademais, nesses cursos semestrais também ocorre a entrada de novos estudantes na segunda metade do ano. A segunda alegação, relativa à construção de prédios, também merece críticas em pelo menos dois pontos: 1) na visão recorrente de que a EJA é tão-somente um apêndice do ensino regular, quase como numa relação de dependência daquilo que os governantes investem no ensino de crianças e adolescentes; 2) quem garante que não foram/serão utilizados recursos financeiros da EJA na construção ou manutenção desses prédios?

A ideia de complementaridade e/ou dependência da EJA no tocante ao ensino “regular” é, portanto, fato comum nesse tipo de tentativa de explicação. Por isso, a luta dos movimentos organizados em defesa da EJA para que essa modalidade educativa conquiste a isonomia de ponderação em relação ao ensino oferecido para as crianças e adolescentes deve continuar presente, como destacou principalmente o XI ENEJA.

Em entrevista, Cesar Callegari, presidente da CEB / CNE e do Conselho do Fundeb no âmbito da União, quando perguntado sobre sua opinião acerca do teto de 15% para a EJA, cita alguns motivos que o levaram a concordar com essa medida:

No caso do teto de 15%, fazia sentido para todos nós que participamos do debate da lei do Fundeb, para deixar claro para todo país que nós não estaríamos procurando substituir os esforços relacionados à educação dita regular [...] Então, esse limitador sempre teve a finalidade de uma sinalização. Não adianta querer... inclusive se criou uma percepção em nosso país de que EJA é uma coisa mais fácil e mais barata. Se nós tivéssemos, por exemplo, o mesmo fator de ponderação do ensino fundamental para a EJA era possível que alguns se sentissem convidados a substituir o teto de vagas no ensino fundamental regular para programas de EJA que são considerados mais baratos. Eu acho

que esse limitador deve ser mantido, sob observação, mas mantido.

Para o entrevistado, por conseguinte, a fixação do teto era para sinalizar que os recursos alocados no ensino regular não sofreriam concorrência com a inclusão da EJA no Fundeb. Ele cita, ainda, a preocupação com a pretensa explosão de matrículas nessa modalidade – em cursos de baixa qualidade – em substituição às matrículas dos cursos ditos regulares. Respeitamos seus pontos de vista, porém, entendemos que eles guardam, em certa medida, similaridades com as históricas alegações governamentais para o não investimento na educação das pessoas jovens e adultas no país, em especial quanto à falsa contraposição entre investimento no ensino regular e na EJA.

Como vimos, Cesar Callegari defende a manutenção desse teto, mesmo que continue em observação, no que discordamos, principalmente por compreender que esse limite está sendo inócuo face à distância do percentual de atendimento na EJA em relação ao total das matrículas do Fundeb, bem como por carregar consigo um aspecto simbólico muito negativo para a EJA. Essas nossas considerações coincidem com as análises realizadas por Cláudio Neto e Maria Margarida, como veremos na sequência do trabalho.

Apesar da menção ao fator de ponderação da EJA, em outro excerto da entrevista Cesar Callegari avalia de maneira separada esse item:

Todos eles devem ser passíveis de uma observação mais cuidadosa, para verificar se podem ou devem ser mudados. [...] No que se refere aos fatores de ponderação destinados à EJA, eles guardam alguma relação a custos, mas nós temos hoje uma falta de um estudo pertinente a custo-aluno-qualidade relacionado à EJA. Toda base de financiamento da educação precisaríamos completar com uma referência custo-aluno-qualidade. [...] Nós precisamos avançar esse sistema de forma que correlacione financiamento a objetivos e metas de qualidade, inclusive no que diz respeito à EJA. Nós não temos estudos suficientes, [há] muito poucos relacionados a isso, o que significa EJA com qualidade socialmente.

Concordamos que é necessário realizar estudos mais consistentes sobre o real CAQi da EJA. Porém, interpretamos que a isonomia nas ponderações é condição *sine qua non* para que essa modalidade seja colocada em nível de

igualdade com todas as outras etapas e/ou modalidades de ensino. Por exemplo, a inexistência de pesquisas mais abrangentes sobre as demais etapas ou modalidades não foi condição para que estas tivessem ponderações mais baixas ou menos baixas, não é? Não estamos, com isso, buscando competir e/ou antagonizar a EJA em relação às outras etapas ou modalidades, mas apenas afirmar a importância de uma maior igualdade para o atendimento de todas elas, num exercício em que a EJA não seja exceção.

Em outro momento da entrevista, perguntamos a Cesar Callegari qual era a sua opinião quanto à reivindicação dos movimentos organizados em favor da EJA no Brasil, em especial por meio dos ENEJA, de que a modalidade em questão deveria ter um tratamento isonômico nas ponderações e que o teto dos 15% deveria ser prontamente eliminado. Eis sua apreciação:

Elas tendem a ser justas, desde que melhor argumentadas. Para que nós possamos dizer que a EJA tem que ter a mesma isonomia em termos de fator de ponderação é necessário demonstrar qual é o custo-aluno-qualidade da EJA *vis a vis* o custo-aluno-qualidade do ensino fundamental [regular]. Isso é o que tem que demonstrar. Se esses custos são compatíveis, está aí o argumento. Ele precisa ser demonstrado. Pode ser que sim. Se queremos uma EJA com qualidade, possivelmente teremos que investir muito mais do que estamos investindo. O que eu apenas observo é que não podemos mistificar essas coisas e dizer apenas: “eu quero porque eu acho”. Nós temos que mudar do “eu quero porque eu acho” para “eu exijo porque eu argumento”. É uma outra forma de estabelecer.

Novamente o entrevistado considera de suma importância a construção de um CAQi para a EJA. Só assim os movimentos poderiam ter forças para reivindicar essa igualdade nas ponderações. Ele continua sua argumentação, agora em relação à luta dos movimentos pela derrubada do teto dos 15%:

No caso da trava de limitação dos 15%, se você fizer a conta nós não temos chegado nem a um terço desses 15% em termos de mobilização de recursos do Fundeb destinados aos programas de EJA no Brasil. Nós poderíamos mais do que dobrar utilizando ainda dentro desse limite de 15%, e isso em quase todos os lugares, você verifica o que acontece nos municípios, nos governos estaduais, todos poderiam avançar muito o investimento em EJA dentro da faixa de limitação de 15%. Então, ela não é um travamento. Também com essa argumentação talvez as pessoas queiram se adiantar nos movimentos de EJA sobre... no momento em que essa margem começar a ser atingida e precisar ser derrubada, aquilo de se adiantar na construção de uma ideologia

relacionada a isso, mas concretamente hoje ela não se sustenta porque esses 15% estão muito além do que está sendo utilizado.

Cesar Callegari considera que, devido ao fato de as matrículas de EJA estarem distantes do teto de 15%, a reivindicação de supressão desse teto pode ser entendida como sendo de “caráter ideológico”, tendo em vista o momento em que o atendimento nessa modalidade tiver alcançado tal índice. Ou seja, segundo seu raciocínio, o teto não significaria um entrave real ao aumento desse atendimento. Na sequência, questionamos se ainda fazia sentido manter esse teto, uma vez que os números de matrículas de EJA estão distantes do teto fixado. O entrevistado respondeu que sim, pois:

[...] de qualquer forma [o teto] desestimula maus gestores ou pessoas que tenham pouca responsabilidade em relação ao processo educacional de tentar migrar responsabilidades educacionais que hoje estão na educação regular, jovens e até crianças para programas de EJA, que devem ser no Brasil no prazo médio para longo apenas para cuidar de remanescentes que não puderam estudar em idade própria. Essa disfunção idade-série tem que ser combatida com medidas concretas.

Apesar de concordarmos com a preocupação de Cesar Callegari, no que se refere à migração de matrículas do ensino regular para a EJA, aspecto este que também questionamos, entendemos que tal inquietação não se justifica no caso do teto 15%, sobretudo por tratar-se de assuntos que não se relacionam diretamente. A fixação e manutenção desse obstáculo incidem negativamente na EJA, o que podemos constatar, dentre outras variáveis, na diminuição recente de matrículas nessa modalidade no país. Tal demarcação/conservação relaciona-se mais com o temor de que os recursos despendidos com a EJA pudessem concorrer com os investidos no ensino regular.

Ou seja, o receio tem sido menos no tocante à substituição de vagas do ensino regular pela EJA e mais no sentido de que esta modalidade não retire recursos do ensino regular. A visão é a de que o dinheiro alocado na educação brasileira por meio do Fundeb é parco e, por isso, a EJA poderia fazer com que o ensino regular sofresse queda em suas verbas. Logo, o problema se pauta na falta de maiores recursos para a área educacional via Fundeb e na falsa compreensão de que ensino regular e EJA disputam recursos. Com base nesse raciocínio

equivocado, se algum direito constitucional não tem como ser cumprido, que este seja o da educação das pessoas jovens e adultas. Por óbvio, advogamos que o direito educacional de todos tem que ser garantido, sejam crianças, jovens ou adultos. O que não aceitamos é que, logo de saída, uma modalidade – no caso, a EJA – seja taxada e renegada no principal vetor de financiamento da educação básica pública brasileira, o Fundeb.

Jorge Teles cita, em entrevista, alguns aspectos referentes aos motivos que levavam os responsáveis pela SECAD a defenderem a entrada da EJA no Fundeb e as objeções colocadas por outros órgãos da administração federal:

No início o MEC “mandava” o dinheiro porque tinha o programa para isso, tanto o Brasil Alfabetizado, quanto o Fazendo Escola. Só que [...] muito inferior ao que se pretendia. Você não pode ter um sistema de financiamento para a educação e ter algo à parte para a EJA. Então nós optamos: “Vamos colocar a EJA dentro do novo fundo”, que veio a ser o Fundeb. Isso era uma discussão muito pesada porque tinha uma série de pré-conceitos quanto à EJA que, ao mesmo tempo em que estimulava a entrada dela, que foi uma luta do movimento social, que foi muito bem sucedida, ao mesmo tempo gerava uma série de questionamentos. Aí se criou, na época, um consenso por parte das pessoas que trabalhavam na EJA, dentro e fora do governo federal, de que ela deveria entrar e um dissenso por parte das partes que cuidavam do orçamento, que não era da educação, era o Ministério da Fazenda, [que argumentavam sobre] as possibilidades de vazamento de recursos via matrícula de EJA. Esse movimento foi vencido.

Em seguida, o entrevistado comenta que, mesmo nas discussões no Congresso Nacional, apareceram argumentos que procuravam excluir essa modalidade de ensino do Fundeb. A SECAD teve que intervir de forma mais enfática para garantir a inclusão: “Fizemos uma confusão e conseguimos manter a EJA, com esses critérios, que são ruins”. Sobre o coeficiente de distribuição e o teto dos 15% para a EJA, Jorge Teles faz a seguinte avaliação:

Acho que ainda tem muita coisa para avançar. Uma coisa que as pessoas sempre batem, que é o fator de ponderação. Para mim, o fator de ponderação é uma questão muito mais ideológica do que técnico-orçamentária. Porque eu digo isso: porque é a mesma coisa dos 15%. Passa uma visão ruim? Passa. Agora, tem gente que não tem nem ideia que existe 0,8. Que até ele chegar a pensar que existe 0,8 vai ser um grande ganho. Porque ele acha que é de zero, que a EJA está fora do Fundeb. Na prática é isso. Ele pode até dizer que não, mas na prática ele age como isso: a

EJA é algo à parte. A preocupação do município é a educação infantil e a [...] do estado é o ensino médio. O resto é resto. A primeira coisa é conscientizar esses “caras”. E aí 0,5, 0,7 ou 0,9 dá no mesmo. [...] Acho que o movimento tem que continuar batalhando para passar para 1,0 por questões simbólicas. Mas [...] não vai resolver o problema de financiamento da EJA no Brasil. Pode passar para 5,0.

O entrevistado considera nessa fala anterior que, para além do aspecto simbólico, há algo mais profundo que obstaculiza o atendimento da EJA no Brasil: a percepção menor com que essa modalidade é vista por muitos administradores locais, aliada à falta de informação dos mecanismos que possam garantir seu financiamento regular. Esses dois fatores mostram o desprezo com que estes gestores tratam as políticas públicas, e não somente a atrelada à escolarização das pessoas jovens e adultas.

A única discordância que temos com o entrevistado é que, dependendo da postura adotada por muitos intendentess “bem informados”, as ponderações podem influenciar de forma negativa no momento do atendimento da EJA. Entre investir esforços nessa modalidade, cujas verbas são menores que em outros agrupamentos do Fundeb, sem contar a pressão social que, na maioria dos locais também é menor, esses administradores acabam negligenciando o direito constitucional das pessoas jovens e adultas à educação.

Jorge Teles levanta, a seguir, outros aspectos sobre a mesma questão:

Sabe quanto chegou a se pagar por aluno no Fazendo Escola? Tinha município que recebia R\$ 50,00 por aluno e fazia EJA. Hoje o valor é em torno de R\$ 1.800,00, R\$1.700,00 e pergunta qual município aplica esse dinheiro na EJA. Você conta nos dedos de uma mão e mesmo assim vai sobrar dedo. E aí você fala: 15% de teto. Você sabe qual é a média do Brasil? Menos de 5%. O estado que mais gasta com a EJA, se eu não me engano, é o Tocantins, que tem 7%. Então, tinha que dobrar o recurso da EJA para chegar à barreira dos 15%. O máximo de recurso que o Fazendo Escola alcançou foi meio milhão de reais. Hoje, no Fundeb, a EJA contribui para o Fundeb com seis bilhões de reais. A pergunta é: há seis bilhões de reais sendo aplicados para a EJA? A resposta, óbvio ululante, é: não! Falta dinheiro para a EJA. Aí, o que é incoerência, que ninguém consegue entender, é porque existe na legislação e no orçamento, mas não existe na prática.

No início, o entrevistado compara os valores dispostos no Programa Fazendo Escola com o que está sendo no Fundeb. Por óbvio, tais valores são discrepantes, ainda que não haja, na citação, precisão exata em ambos. Em relação ao teto, de fato o atendimento da EJA está distante desse limite. Assim, tanto para Jorge Teles como para Cesar Callegari, isso não teria qualquer impacto real para o atendimento da EJA, do que discordamos, pois estamos convictos de que tal quadro repercutiu logo no início da vigência do Fundeb.

Em outras palavras, ainda que não tenhamos recursos peremptórios para a confirmação desta hipótese, acreditamos que olhar apenas para o atual atendimento pode não ser suficiente para mostrar os malefícios que essa medida trouxe. Na inauguração do novo fundo é que ocorrera a maior repulsa, afinal a mensagem estava posta: “não há necessidade de maiores atenções à EJA”. E/ou ainda: “Se efetuarem aplicações de esforços para tanto, não haverá contrapartida em termos de recursos dispostos”. Somadas, o corolário seria: “Há tantas demandas a serem atendidas na educação brasileira, portanto, não percam seus preciosos tempos em centrar fogo logo nessa daí. As questões demográficas não de eliminá-las”. Ponderamos que isso é inaceitável.

Jorge Teles também lança dúvidas sobre a real utilização dos recursos destinados à EJA pelo Fundeb. A flexibilidade deste fundo pode prejudicá-la. As matrículas dessa modalidade são computadas, são disponibilizados os valores relativos aos seus fatores de ponderação, todavia Jorge Teles acredita que tais verbas resultam não empregadas nessa modalidade, dispersando-se em agrupamentos que os dirigentes locais optam por priorizar. Concordamos com o entrevistado e defendemos a criação de mecanismos de controle dos recursos do Fundeb para que as verbas recebidas sejam devidamente aplicadas em seus respectivos agrupamentos.

Ou seja, se o dinheiro recebido refere-se ao total de matrículas de EJA deve-se, por conseguinte, ser utilizado obrigatoriamente nessa modalidade. Caso contrário, a EJA acaba sendo dupla ou triplamente penalizada: 1) sua ponderação é a mais baixa; 2) seus recursos são aproveitados em etapas ou modalidades cujos fatores são mais elevados e, ainda é possível citar, 3) o teto dos 15%

limita/rebaixa sua condição de atendimento da demanda. Durante o diálogo, constatamos sua opinião de que o Fundeb estimularia os gestores locais a investir em EJA, uma vez que garante um financiamento consistente. Entretanto, citamos os dados que comprovam a diminuição das matrículas de EJA após a vigência do Fundeb. Com essa aferição, perguntamos para o entrevistado quais ações o governo federal poderia adotar para incentivar esses administradores a investir em EJA. Eis a resposta:

O problema [...] é complexo. Porque diz respeito à hierarquia de prioridades na educação. E hierarquia de prioridade, mais uma vez, tem a ver com agenda pública e tem a ver com pressão social e burocrática. Alguns caminhos são necessários, mas nenhum deles é suficiente. Primeiro, esse caminho jurídico é importante, tem que haver cobrança. Segundo, o legislativo, que é quem aprova as contas do executivo, tem que começar a cobrar. O legislativo, que é quem aprova o plano orçamentário plurianual, tem que cobrar: “Cadê a ação de EJA aqui? Quantos professores de EJA?”. [...] O governo federal tem que continuar a fazer mecanismos de controle e de indução de política pública. O governo federal ainda tem um poder de indução muito forte. Mas não tão forte quanto o movimento social imagina.

Dessa forma, a solução passaria por movimentações nos três poderes: encaminhamentos e disputas judiciais pela garantia do direito; convencimento do legislativo quanto à necessidade de fiscalizar as políticas adotadas; e, finalmente, maior indução da política pública para a área e criação de mecanismos de controle por parte do executivo federal. Outras menções que aparecem em excertos posteriores são a aposta na Agenda Territorial e a pressão para que o novo PNE delineie metas interessantes para a EJA. Sobre este último item, é necessário que o PNE contemple procedimentos efetivos de controle social e penalização para os dirigentes municipais e estaduais que não cumprirem com suas obrigações. Apenas desta maneira teríamos a chance de que o acordado na legislação seja realmente executado.

Perguntamos para Cláudio Neto, que acompanhou o processo de discussão da inclusão da EJA no Fundeb, se os setores organizados ligados a essa modalidade defendiam, no período, essa inserção. Eis a resposta:

Sim, porque a grande bandeira de luta era a inclusão da EJA, porque ela tinha praticamente ficado de fora do Fundeb num

primeiro momento. Havia a discussão de ficar fora a educação infantil de 0 a 3 anos e a EJA. Houve uma batalha, os dois foram inseridos dentro da política de financiamento. As pessoas acreditavam que se a EJA entrasse no Fundeb estava tudo resolvido. Hoje a gente percebeu que não. Um problema sério que vejo hoje com o refluxo que a gente teve é que setores combativos [...] que reivindicavam a entrada da EJA no Fundeb estão silenciados. Porque viram que a entrada da EJA no Fundeb não repercutiu, não deu resultado, a matrícula da EJA hoje é descendente, só que essas pessoas estão caladas.

De acordo com o entrevistado, os movimentos reivindicaram a inclusão da EJA no Fundeb. Há menção sobre o risco que essa modalidade sofreu de ficar fora deste fundo, como já o ficara no Fundef. Portanto, existia uma avaliação, por parte dos setores sociais organizados, de que tal quadro não poderia se repetir. Mais do que isso, Cláudio Neto constata que, para muitas pessoas, a inclusão da EJA no Fundeb resolveria a exclusão histórica que a marcava. Ledo engano, segundo o entrevistado. Pior, a repercussão dessa inserção não foi tão positiva, as matrículas caíram e, em decorrência, acarretou um refluxo na luta de muitas pessoas que atuavam/militavam nessa área.

Na continuação do depoimento, Cláudio Neto afirma que o próprio Fundeb, como mecanismo de financiamento, tem que sofrer crítica, sobretudo no que tange ao irrisório aporte do governo federal. Prossegue o entrevistado: “E mesmo porque a gente sabe que, no fundo, o Fundeb é uma distribuição da pobreza. [...] Como princípio o fundo já está fadado ao fracasso”.

Sobre este aspecto, Cláudio Neto diverge da opinião de Cesar Callegari, defensor da existência do Fundeb, como se verifica na fala deste último:

O Fundeb começou a produzir efeitos. Um deles é a ampliação das oportunidades educacionais na área da educação infantil, já que, a exemplo do que acontecia com o Fundef, o Fundeb também consagra a matrícula da educação básica como uma espécie de unidade monetária. Mais matrículas, mais recursos para quem a oferece. Esse fator indutor, nesse instante está atingindo a educação infantil. Vejo ainda que efeitos do Fundeb não se fizeram sentir ainda no que se refere à ampliação do ensino médio, porque aí a situação é mais complexa, exige uma reformulação de natureza qualitativa, não apenas de disponibilização de vaga. E no caso da EJA também, porque aí não é só oportunidade. Nós temos que criar nova modelagem em relação à EJA e, portanto, enquanto essas novas modelagens não acontecerem, principalmente para os jovens que demandam ensino médio e no caso de programas

de EJA, enquanto isso não ficar claro a repercussão ainda não se dará. Mas, como todo processo de criação de um campo valorativo e de imagens de oportunidades, às vezes demora algum tempo para os efeitos aparecerem. Mas eu acho que o Fundeb é um sistema bastante avançado face à situação que o Brasil vivia e pretendeu se desenvolver desde a CF/1988.

Como se pode ver, Cesar Callegari considera que se notam efeitos positivos do Fundeb para a educação infantil, contudo ainda não se observam avanços no ensino médio e na EJA. Em relação a esta última, ele entende, inclusive em outros trechos da entrevista, que há necessidade de se criar novas modelagens nos cursos de EJA, pois isso é que possibilitaria o aumento em seu atendimento, em especial porque tais cursos remodelados estimulariam jovens e adultos a voltarem a estudar. Quanto à educação infantil, é possível que ele tenha razão, já quanto à EJA é preciso saber melhor o que ele entende por “nova modelagem”. Seja como for, o entrevistado considera que, devido ao pouco tempo de vigência, os efeitos benéficos do Fundeb ainda irão ocorrer.

Cesar Callegari tece, a seguir, algumas considerações relacionadas com a defesa da existência de fundos no país:

Eu acho que há certa mistificação no debate sobre política de fundo. Tem professor que acha que não tem que ser fundo, tem que ser uma obrigação geral [...] Se não houvesse Fundeb e se não houvesse Fundef, se nós tivéssemos apenas o dispositivo constitucional de que estados, municípios e governo federal têm que aplicar um percentual da sua arrecadação de impostos próprios e compartilhados em manutenção e desenvolvimento de ensino é a mesma coisa, apenas que Fundef e Fundeb estabelecem mecanismos, no meu modo de entender, mais claros, verificáveis, transparentes para que aquilo que está posto na CF/1988 como obrigação de fazer de fato aconteça. Então, vejo nesse debate sobre política de fundos um grande equívoco de raiz. [...] As pessoas encaram que querem produzir a ideia de que o fundo é uma limitação da quantidade de recursos que é destinado para a educação. No meu modo de entender os fundos no Brasil não são limitação, são mecanismos de aplicação, nada mais do que isso.

O entrevistado compreende os fundos apenas como mecanismos de aplicação relativos às obrigações constitucionais de investimento na educação, posição essa divergente de outros estudiosos da área, como já tratado no capítulo 3 desta tese. E segundo essa linha de raciocínio, os fundos também não seriam

limitadores de investimento. Quando perguntado se há, além dos fundos, alguma outra forma de melhor atender a área educacional, ele diz considerar que a LDB poderia ser aperfeiçoada, bem como o próprio Fundeb poderia ser passível de calibrações para que estimule um maior investimento nas etapas ou modalidades que requeiram mais recursos financeiros. Além disso, destaca que a Comissão Intergovernamental do Fundeb tem um papel fundamental nesse processo. Como fica claro, Cesar Callegari aposta na política de fundos e, mais explicitamente, no Fundeb.

Voltando deliberadamente ao financiamento da EJA, perguntamos para Jorge Teles, com base nos argumentos apresentados pelo próprio interlocutor, se o Fundeb daria conta desse tema. A resposta foi que sim, pelo menos para o tipo de atendimento existente na área. Ele considera que seriam necessários recursos adicionais apenas caso acontecesse um processo de mobilização maior, com as matrículas chegando ao teto limitado por esse fundo. Assim, parece prevalecer a visão de que financiamento da EJA se resolveria com o uso adequado do dinheiro destinado à área, o que é questionável. Contudo, é citada a necessidade de uma “nova EJA”, com um currículo diferenciado, isso determinaria um acréscimo no orçamento, como complementa o entrevistado:

Tem coisas muito legais para serem feitas, agora o outro passo para uma nova EJA vai precisar de um novo orçamento. Mas, só dá para discutir isso quando tiver uma nova EJA. Porque, se não, você vai começar a sair dando tiro no escuro, vai flexibilizar demais, vai haver perda de recurso e haverá um retrocesso, que era o grande medo deles e por isso fizeram a trava dos 15%.

O receio de haver perda de recurso é um “argumento” corriqueiro no âmbito das políticas públicas de EJA. Nas áreas das outras etapas e modalidades talvez não se escute com frequência tal alegação. Entendemos que isso faz parte de certa simbologia negativa que a modalidade carrega ao longo da história recente no país. A chance de haver qualquer tipo de desperdício nas políticas voltadas para os outros agrupamentos parece pouco preocupar, agora, no caso da EJA, é motivo recorrente para excluí-la (Fundef) ou limitá-la (Fundeb) do financiamento regular. Por óbvio, é preciso prevenir e combater toda forma de perda de recursos nas políticas públicas em qualquer nível, etapa ou modalidade educacional, o que

não é razoável é que tão-somente a modalidade analisada sofra tais tipos de desqualificação e bloqueio. Ademais, o MEC/SECAD é um dos principais órgãos responsáveis por regulamentar e fiscalizar eventuais “tiros no escuro” e “retrocessos”.

Perguntamos para Jorge Teles se o Fundeb seria a saída para a EJA, ao que ele respondeu:

Não, o Fundeb não é a saída para a EJA. Porque o Fundeb é uma ferramenta. Ferramenta igual à faca: você pode passar a manteiga no pão e salvar milhares de vida ou você pode matar vidas que estava pensando em salvar. Vai desde o ponto de vista de salvamento até o ponto de vista de morte. O Fundeb era visto como um salvamento para a EJA e foi mostrado que as questões não estavam só relativas ao financiamento. Tem questões muito mais estruturais que, quando chegam no financiamento, já foram decididas. [...] Por que não se usa o dinheiro todo do Fundeb para a EJA? É porque a decisão que é tomada antes do Fundeb define que a EJA não é importante, que não é prioridade, que isso aí não é fundamental.

Apesar de indicar alguns ajustes a serem feitos no Fundeb, Jorge Teles considera que a inclusão da EJA no Fundeb, por conseguinte, foi um avanço:

Foi histórico realmente a entrada da EJA no Fundeb. Porque não é simplesmente botar para dentro ou botar para fora. É a idéia de você visualizar um sistema de educação onde não se prescinde da educação de adultos. Isso é fundamental. Está na lei, é obrigatório, durante uma década e meia o Estado vai ter que se virar com isso. Então, não adianta. A matrícula vai contar. Então, eu acho que houve um salto qualitativo, até para poder pensar melhor como “caçar” matrícula de EJA. Houve uma posição diferenciada, esse ganho do ponto de vista político, de formulação, de ideário, foi fantástico.

Quanto à estipulação de um fator de ponderação mais baixo para a EJA, Cláudio Neto menciona que “Havia um argumento do governo de que o *per capita* da EJA tinha que ser menor porque senão iria implodir o Fundeb porque teria muita matrícula. Isso não se confirmou. A gente sabia que era um argumento frágil”. Observa-se que a alegação de que as matrículas de EJA iriam implodir o Fundeb aparece nesse relato. Salientamos, novamente, que a ponderação para a EJA teve um aumento – pequeno, diga-se de passagem – nos anos seguintes e o Fundeb não foi colocado abaixo. Em 2007 e 2008 a ponderação foi de 0,7, sendo

que em 2009 e 2010 houve um desmembramento da EJA em dois agrupamentos: 1) EJA com avaliação no processo (fator 0,8); e 2) EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo (fator 1,0). Vale citar que a partir de 2011 esse segundo agrupamento teria o fator de 1,2. Porém, constata-se que a temida implosão não ocorreu.

As matrículas de EJA também ficaram distantes do teto de 15%, em relação ao cômputo total, outro ponto que poderia causar tal implosão, segundo a alegação governamental. Quanto a esse obstáculo, o entrevistado discorre:

Eu observo o teto como a única modalidade que tinha de ter um freio, que ela não poderia crescer tanto. Ou seja, o ensino médio era desejável que crescesse a matrícula, o ensino fundamental também, que já estava com 98%. Todos tinham que crescer, exceto a EJA. Então havia um grande receio de crescer, mas esse medo do crescimento é o prestígio que se atribui a essa modalidade. A gente sabe que a EJA é uma educação para pobre, uma educação pobre pensada para a pobreza. Como pobreza ela não pode gastar muito recurso do Fundeb. A gente precisava discutir com os estados, com o movimento, com os fóruns, com o governo federal como é que esse fundo se sustenta. Como é que se remove esse mecanismo de trava, que é inócuo.

De fato, não há motivos para aceitar que a EJA tenha sido a única modalidade com estipulação de teto. Evidencia-se que as matrículas dessa modalidade, no geral, estão distantes de alcançar o limite imposto. Quando se analisa os números nacionais das matrículas do Fundeb, observa-se que a EJA atingiu o máximo de quase 9% em 2009, ou seja, porcentagem distante da demarcação fixada. Entretanto, o efeito simbólico de tal fixação repercute de forma muito negativa. Não à toa, as matrículas de EJA apresentam queda nos últimos censos escolares. O depoimento de Cláudio Neto reforça isso:

O que sobrou [do teto de 15%] foi simplesmente o medo dos gestores de que a EJA poderia implodir o sistema se houvesse uma grande escalada de matrículas. Mas não vai ter simplesmente porque os gestores entendem que essa é uma modalidade que não merece a mínima atenção. São poucos os estados e municípios que primam pela EJA. Aqueles que fazem, o fazem mais pela lógica da alfabetização do que instituir uma política de EJA voltada para a educação básica como um todo, inclusive atendendo o ensino médio.

Para o entrevistado, portanto, a baixa ponderação e o teto reforçaram o desestímulo que muitos administradores municipais e estaduais têm no que se refere ao investimento na EJA. O governo federal enseja que essa modalidade tenha um peso menor do que as outras, o que induz nesses gestores locais que ela realmente não é tão desejável quanto o aporte em outras etapas ou modalidades. Segundo Cláudio Neto, a mensagem passada, especialmente com a trava, é de que realmente a EJA não deve merecer maiores atenções por parte desses condutores de políticas públicas:

É um cabresto, porque se todo mundo resolver colocar aluno de EJA a gente segura um pouco porque não cabe todo aluno dessa modalidade. A vaga da escola pública é limitada e a trava tem como mensagem isso. As vagas na educação pública são limitadas e o aluno da EJA não pode ocupar boa parte delas, têm que ser controladas.

Maria Margarida apresenta uma avaliação semelhante à realizada por Cláudio Neto. A entrevistada acompanhou de perto as discussões sobre a forma como aconteceu a inserção da EJA no Fundeb. A seguir, apesar de longa, consideramos importante reproduzir sua fala acerca dessas discussões:

Porque lá com a SEB, todos os debates que foram feitos em relação ao Fundeb, a gente vai ver que deu murro em ponta de faca. [...] E por que a gente não conseguiu avançar? Quando o ministro define que todo o debate da construção do Fundeb é coordenado pela SEB, inclusive existia lá uma diretoria responsável pelo Fundeb, e essa diretoria vai assumir o debate interno com a Undime e o Consed para pautar a questão da ampliação para Fundeb; eu participei dessa discussão enquanto DPEJA. Foi extremamente difícil porque durante todo o tempo a gente não era ouvido. A gente dizia: não adianta colocar um percentual menor na EJA porque já não tem estímulo para a matrícula na EJA e isso não vai mudar o estímulo. Pelo contrário, vocês estão rotulando a modalidade como inferior. E qual era o grande argumento do técnico responsável pela condução do debate lá dentro, sobretudo pela assessoria do João Monlevade, que assumia a discussão do Fundeb dentro do ministério, era de que se colocasse a EJA no mesmo patamar do ensino fundamental haveria uma implosão da matrícula, que isso seria absurdo, iam se inventar alunos nas redes. A gente dizia: isso não existe! Infelizmente, o mesmo argumento do FHC no veto da EJA no Fundeb. Eu dizia para o Monlevade, como eu dizia em várias reuniões com aquela equipe da comissão que foi constituída para debater a questão do Fundeb, que isso não era verdade. Que nós, que estávamos na EJA há mais de vinte anos, sabíamos que para

ter aluno na EJA tem que campear. O monitoramento que já havia sido instaurado no Fundef que seguia no Fundeb não iria mascarar matrícula inexistente, não era possível fazer isso. Os próprios conselhos de acompanhamento do Fundef e do Fundeb tinham que denunciar qualquer tipo de matrícula, de absurdo que não existia. Isso não foi ouvido. Manteve-se essa lógica de que tinha de ter as várias faixas para os vários níveis e modalidades e infelizmente a EJA entra com a ponderação de 0,7, no ano seguinte vai para 0,8, mas isso não impacta absolutamente. Pelo contrário, se você olha o dado do INEP de 2007 para frente tem queda na matrícula de EJA.

Maria Margarida narra aspectos importantes sobre as dificuldades para que a EJA fosse introduzida no Fundeb com um grau maior de relevância. A alegação de que essa modalidade tinha que ter uma ponderação menor devido a uma possível implosão do fundo, como citado por Cláudio Neto, reaparece na fala da entrevistada. Contudo, ela diz que uma das justificativas utilizadas pela comissão que estava elaborando o projeto do Fundeb era a de que, caso houvesse igualdade nas condições de inserção da EJA, em relação ao ensino regular, ocorreriam muitas matrículas “fantasmas” de jovens e adultos, alegação semelhante à usada no veto da EJA no Fundef, como bem lembra a entrevistada. Tal situação, conforme Maria Margarida, só teria chances de acontecer se houvesse um processo de forte mobilização da demanda – fato que não ocorreria, segundo a própria – ou se os órgãos responsáveis pelo monitoramento não fiscalizassem essas pretensas matrículas inexistentes. Por fim, há a menção de que a EJA sofreu impactos negativos devido à baixa ponderação que lhe foi auferida, posição com a qual concordamos.

Perguntamos para Maria Margarida se o Fundeb estaria propiciando as condições ideais para o atendimento da EJA no país e ela respondeu:

O Fundeb não dá conta. [...] inclusive para reparar o equívoco da sua criação original de 2007 para cá, tem que parar de colocar a EJA em um patamar diferente do dito ensino regular. É ridículo manter essa ponderação diferenciada, não faz sentido isso. A outra coisa é que não adianta o financiamento, e na lógica do Fundeb é “cabeça é dinheiro”. Não adianta imaginar que o gestor público vai tomar a decisão de aumentar esse aluno. Do ponto de vista do aumento do financiamento tem que ter mobilização para que esse aluno venha.

Observe-se que a entrevistada considera que, isoladamente, o Fundeb não consegue resolver os problemas relativos à ampliação do atendimento da EJA no país e critica a não isonomia na ponderação dessa modalidade quando comparada às etapas equivalentes. Ela toca em outro ponto crucial para que esse incremento de fato aconteça: a necessidade de uma intensa mobilização da demanda. O Fundeb atende os estudantes que estão matriculados nos diversos sistemas, mas não atenta para o grande contingente de jovens e adultos ainda excluídos da educação.

Maria Margarida fala também sobre a importância de os gestores locais adotarem ações que objetivem a chamada pública, a divulgação de matrículas, para que os jovens e adultos possam iniciar ou retornar ao seu processo de escolarização. Convergimos para esse entendimento, realçando principalmente o papel do governo federal nesse mecanismo de mobilização da demanda potencial, seja com ampla divulgação nos meios de comunicação, seja com recursos adicionais para que os diversos locais realizem esse trabalho. Em outro momento, a entrevistada sugere, por exemplo, um aporte maior de recursos para que a SECAD possa realizar a tarefa de apoio aos estados e municípios. Vejamos, a seguir, algumas repercussões do Fundeb para a EJA:

Infelizmente, [...] o reconhecimento de que estar no Fundeb já é importante, mas a forma como entra não é suficiente para dar à modalidade um estado de direito e aí começar a brigar pelo outro caminho, porque a questão da educação é o financiamento. Para o convencimento da população de que educação é um direito. E nós não temos a população jovem e adulta fazendo fila na porta das escolas, brigando pelas vagas como estamos tendo na educação infantil. Essa é uma questão que a gente dizia insistentemente dentro do ministério e não era ouvido. Porque se nós tivéssemos sido ouvidos tinha tido outra postura em equiparar o valor, para que daí a gente pudesse ter uma briga com o gestor, que é uma outra questão.

A entrevistada realça a importância de a EJA estar no Fundeb, apesar dos pontos contraproducentes citados em excertos anteriores. Afinal, essa modalidade não poderia ficar novamente excluída do principal vetor de financiamento da educação básica nacional, como ocorrera no fundo anterior. Entretanto, afirma que tal inclusão não possibilitou que a EJA alcançasse de fato um estado de direito.

Dentre os motivos, menciona a pouca visibilidade da luta por vagas quando comparada, por exemplo, com a educação infantil. Entendemos que esse aspecto vem prejudicando a EJA desde o período do Fundef. Como este só atendia o ensino fundamental regular, a modalidade em questão acabou sofrendo uma “forte concorrência” com a educação infantil nos municípios. Com o advento do Fundeb tal quadro persiste.

Como a EJA acabou contemplada com um fator baixo e a área da educação infantil sofre muito mais pressão para a expansão das matrículas, muitos administradores municipais, por comodidade e/ou por opção política, tendem a ampliar vagas em creches e pré-escolas ao invés de investirem no desenvolvimento de cursos de EJA. Obviamente, defendemos que essas duas áreas devem ser devidamente tratadas, apenas queremos ressaltar o absurdo que é a “concorrência” que se estabelece entre EJA e educação infantil devido, entre outros motivos, ao formato de financiamento promovido pelo Fundeb.

Quando perguntada sobre sua avaliação acerca da trava dos 15% para a EJA, Maria Margarida continua com essa argumentação a respeito da dificuldade de expansão das matrículas de EJA:

A gente vê claramente, naquele contexto, que não tinha nenhuma ameaça de chegar aos 15%. Temos pouquíssimos lugares que alcança 10%. Não tem sentido, aquela trava é inócua. Ela revela mais uma vez a falta de escuta a quem faz pesquisa em EJA dos gestores da política do Fundeb. Nós insistimos que não iria implodir, não precisa colocar trava. Isso é lamentável porque se temos que convencer a população a voltar, eu mesma estou dizendo ao gestor: “Olha, não precisa ampliar, não precisa fazer propaganda, não precisa colocar carro na rua, não precisa ajudar os professores a perceberem que a demanda precisa ser conquistada. Nada disso precisa fazer porque tem uma trava”. Não tem trava em educação infantil, então vamos investir em quem está batendo na porta, que a televisão está noticiando, tem filas e filas de mães procurando. Então, veja como é complicada a situação da EJA, porque além de ela ter de se instituir do ponto de vista político dentro do estado, ela tem que se instituir do ponto de vista da demanda social por ela. Uma coisa não caminha sem a outra.

Em entrevista, Rubens Camargo afirma que a EJA, apesar de incluída no Fundeb, pode estar sofrendo ainda hoje os resquícios do veto no fundo anterior. A trava dos 15% seria um sinal da continuidade simbólica da visão discriminatória

atribuída à modalidade em questão ainda no período do Fundef, que acabou excluindo as matrículas de EJA para fins de recebimento de recursos. Concordamos com a análise do entrevistado de que o desestímulo ocorrido na época do Fundef repercute hoje no financiamento e, por consequência, no atendimento da EJA, mesmo após sua inclusão no Fundeb.

Volpe (2010) afirma que os próprios representantes do Consed e da Undime defendiam que a exclusão das matrículas da EJA (ensino fundamental) dos cálculos do Fundef teria desestimulado o atendimento e limitado a capacidade de financiamento dos estados e municípios.

Não obstante, o aspecto simbólico dessa exclusão ajudou a corroborar o pouco caso com que muitos administradores deixavam de cumprir o direito educacional das pessoas jovens e adultas. Os coeficientes de distribuição de recursos mais baixos que as respectivas etapas do ensino regular e a limitação acarretada com a imposição do teto de 15% acabam por assentar essa visão que desqualifica a importância de atendimento educacional desse público.

Para muitos estudiosos da área, os baixos fatores de ponderação atribuídos à EJA, quando comparados a outras etapas ou modalidades, podem desestimular muitos administradores a investirem nela, pois estes tenderiam a priorizar o investimento em agrupamentos que têm ponderações mais altas. Sobre esse tema, Rubens Camargo ressaltou:

Na realidade, é um pouco o secretário da fazenda que faz esse cálculo, quanto de receita que vai entrar. Ele sempre trabalha com traços largos, está sempre pensando o que vai sair para o fundo, na hora que sai na contribuição via impostos e quanto vai retornar na volta dos *per capita*. Sempre faz a conta para ver o quanto está equilibrando ou desequilibrando essa balança. Se for ter mais para um, menos para outro, ele só está levando em conta a realidade. A Constituição definiu que educação infantil é [responsabilidade] dos municípios e ensino médio dos estados e a gente tem que ir acertando isso de acordo com as contas que cada estado tem e quanto um iria perder ou ganhar. Fazem estudos técnicos anteriores para ver o que é que sai, o que é que fica, eles fazem isso sim. Não é à toa que os fatores de ponderação têm esse caráter de não corresponder à ideia de custo, embora de longe tentassem se aproximar um pouco disso. Eu acho que o secretário de educação é que não entende muito disso. No máximo vai ver no município dele, se a gente fizer isso, se colocar... ele faz essa

continha mais rasteira. No grosso mesmo, é o secretário da fazenda que faz essas contas.

Sobre as ponderações da EJA, Rubens Camargo considera que, com o tempo, estarão igualadas aos índices dispostos para o ensino regular:

A EJA, nos últimos anos, está se aproximando do valor do ensino fundamental. Eles estão tentando adequar essas coisas no tempo porque é um fator de ponderação, vai depender de como é que... e a comissão que toma essa decisão é aquela: são cinco pessoas da Undime, cinco do Consed e um do MEC. Claro, segundo eles, com base em estudos. Eu tendo a pensar que é por base na pressão de cada um dos setores. Quem vai perder, quem vai ganhar. Como a matrícula está diminuindo no ensino médio e na EJA, você coloca um fator a mais, eu acredito que vai chegar, que vai ser igual. Porque está acontecendo isso, a matrícula está decaindo.

O entrevistado destaca um aspecto importante no momento da tomada de decisão sobre as ponderações de cada etapa ou modalidade: a disputa entre as entidades representativas dos secretários municipais (Undime) e estaduais (Consed) de educação. Para ele, os fatores de ponderação são decididos mais por causa da pressão desses setores do que realmente com base em estudos que indicam o custo de cada agrupamento. Por isso, faz-se necessário que os sujeitos e entidades que defendem o direito educacional do público jovem e adulto continuem lutando na busca da isonomia da EJA em relação aos fatores atribuídos à educação das crianças e adolescentes.

Quando perguntado se o Fundeb facilitaria em algum sentido o atendimento na EJA, Rubens Camargo respondeu:

O efeito Fundeb para isso aí tudo é pequeno. É pequeno porque acho que todas as coisas em educação são de longo prazo. O Fundeb começou a ser instalado em 2007 e tinha um prazo para ser terminado até 2010. Esse é o primeiro ano em que poderíamos dizer que teria que estar tudo instalado, todas as matrículas, todos os recursos, o governo até o final do ano tem que colocar 10% do valor total do bolo, a soma de todos os fundos do Brasil. Enfim, como a maioria das matrículas de EJA está nos municípios e não nos estados, talvez alguma coisa no ensino médio, os governantes estão esperando o desenrolar do que acontece com os recursos. Ninguém estava batendo palmas, dizendo: "Olha chegou o Fundeb, ótimo! Agora vamos poder aplicar". Não, ao contrário.

Após destacar que os efeitos do Fundeb para a EJA são pequenos nesses primeiros anos de sua vigência, principalmente porque os administradores – com destaque para os municipais – estão aguardando os impactos desse fundo para depois, quem sabe, investir com maior ênfase na EJA, o entrevistado salienta as repercussões, ainda nos dias atuais, do veto das matrículas dessa modalidade no Fundef.

Apesar de, em um primeiro momento, as repercussões serem nulas ou tímidas, Rubens Camargo considera que o Fundeb, pelo menos, regulariza as situações em que os gestores, para receberem recursos do Fundef, matriculavam educandos jovens e adultos em salas noturnas de ensino regular:

Veio o Fundeb, começa a aplicar agora de uma forma mais legal porque antes ficava aplicando de forma ilegal, porque usava os recursos do Fundef que eram para o ensino regular e... não era irregular aplicar na EJA, era legal, acontece que as matrículas de EJA é que não viravam receita, não podiam computar. Não à toa, que vários estados fizeram ensino regular à noite, na Bahia e em outros estados. Faziam à noite para transformar essa matrícula num *per capita* também. Um absurdo, não tem sentido uma coisa dessas. Mas era a única opção que eles tiveram no sentido de terem recursos novos. Em geral, isso aconteceu nos estados que tinha uma complementação da União também. Até aí, [...] a União tem que bancar mesmo, afinal é o único ente que tem como colocar recursos a mais, então que ela coloque mesmo nesses lugares.

Para o entrevistado, existe ainda certa desconfiança por parte de muitos administradores municipais ou estaduais no que tange ao cumprimento do dispositivo referente à complementação da União. Por isso, é necessário que o governo federal não utilize possíveis alegações para descumprir o que a lei determina. Ademais, o entrevistado salienta a importância de se observarem os primeiros impactos nacionais do Fundeb, apesar de sua recente vigência.

Uma dificuldade é a falta de uma visão ampla de atendimento por parte de muitos gestores. Tal dificuldade aumenta nos municípios desprovidos de estruturas maiores. No caso do atendimento na EJA, um impedimento considerável é saber com exatidão quantos são e onde estão os jovens e adultos analfabetos ou alijados da escolarização. Para tanto, como já citamos, faz-se necessária a realização de um censo público nacional para facilitar um

mapeamento dessa demanda, bem como a urgência de se fazer chamadas públicas amplas para estimular e mesmo facilitar que esse público tenha acesso à escolarização. Ou seja, uma contundente atitude indutora por parte do Estado, em especial da União, é de suma importância para o atendimento na EJA. O Fundeb pode contribuir no seu atendimento se tiver o apoio de mecanismos ou de outras políticas com tais características.

Portanto, devem ser criadas e/ou estimuladas políticas mais agressivas que extravasem os limites deste fundo para que o público em questão tenha garantido o seu direito educacional. Mesmo em termos de recursos financeiros, Rubens Camargo não espera que haja um incremento nas matrículas de EJA: “Em termos de recursos, não é do fundo que vai sair uma coisa mais clara e explícita, a não ser no Fundef, que foi mais pelo impacto negativo do veto”.

O entrevistado acredita que, devido à recente vigência do Fundeb, apenas daqui a alguns anos é que haverá um aumento no atendimento na EJA:

Talvez daqui a uns dois ou três anos, afinal agora fechou a lei, ainda tem no Supremo aquele negócio dos dois terços da jornada⁷⁹, daqui a uns dois ou três anos é que veremos de fato um incremento maior, tanto no sentido de valorização dos professores, quanto de atendimento às demandas desde a creche até a EJA.

Perguntamos também para Rubens Camargo quais seriam os motivos que levam muitos gestores a não investirem na EJA e como o Fundeb estimularia ou não esse investimento:

Primeiro, aquela ideia do Fundef, como disse, foi muito pesada. [...] os gestores, a dificuldade disso é que as condições objetivas para realizar... quando ele vê qual é a dificuldade de caráter pedagógico, a dificuldade das condições de oferta mesmo, a falta de ônibus, de jantar à noite, a falta de uma proposta pedagógica adequada, quando o gestor quer fazer alguma coisa de fato, ele fala: “Vou entregar para as ONG, vou deixar fazer de qualquer... vou me livrar do jeito mais barato e vou tocar para a frente. Cumpri minha obrigação”. Em vez de ter uma ação mais pró-ativa de dizer: “Vamos atrás de quantos são analfabetos nessa cidade, vamos instalar cursos em tudo quanto é lugar, vamos fazer um processo mais dinâmico, mais político de uma EJA que possa mexer com a

⁷⁹ Rubens Camargo refere-se à ADI nº 4.167 interposta no STF por cinco governadores de Estado (CE, MS, PR, RS e SC), em contestação à Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Nacional para os professores da Educação Básica), em especial ao dispositivo que resguarda 2/3 da jornada desses profissionais em sala de aula.

vida dessas pessoas”. Isso é uma realidade muito dura para o gestor. Ele fala “Diante de toda essa coisa aí”. E diante de uma coisa que é concreta, mas também que não pode desanimar, que é uma alta evasão, então o cara vai lá, abre uma sala, aí trinta alunos aparecem para começar e a turma termina com dez alunos, então ele pensa: “Pô, estou colocando recursos, tentando atender a população para no final ter um retorno muito pequeno”. É um pouco isso que os gestores, e olha que estou falando do bem intencionado, não estou falando do mal intencionado, porque aí o cara vai levar dinheiro, vai colocar alunos fantasmas, essas coisas. Para o cara bem intencionado é uma visão muito dura. É dura, só que você só pode superar se tiver uma visão política clara de que é uma dívida política, econômica, cultural, educacional e social com essas pessoas e ela tem que ser sanada, tem que ir atrás, tem que ter gente.

O entrevistado destaca o já citado efeito devastador do veto da EJA no Fundef. Ressalta, igualmente, algumas das dificuldades que levam muitos administradores a não investirem nesse direito constitucional da população jovem e adulta. E a superação dessa contenda, segundo Rubens Camargo, seria a clarividente visão política acerca deste direito. Salientamos, ainda, a necessidade de se suplantar o Fundeb para que este direito seja, de fato, atendido / conquistado. Apenas sua existência por certo não promoverá todas as condições para que esta população seja atendida da forma mais adequada.

No tocante a outras ações a serem desenvolvidas para o atendimento dessa população, em especial políticas que extravasassem o Fundeb, Rubens Camargo sublinhou a necessidade de maiores recursos financeiros para a área educacional e de estudos mais elaborados sobre quais seriam os valores para atender a demanda na EJA. Para tanto, a ideia de custo é imprescindível. Ele destacou também os baixos valores que a EJA recebe dentro dos orçamentos da educação e prescreve outros cuidados a serem tomados:

Tem que ir limpando os orçamentos para saber nisso tudo aqui, quanto que vai para a secretaria tal, que trabalha com isso, ou quanto na secretaria de educação que vai para a EJA. Se não tiver o efeito de uso indevido, como você teve no Fundef, que se usava de um lado e de outro, você vai ver que o custo, que o gasto para a EJA é muito pequeno. Ou seja, ainda que seja pequeno o gasto e ainda que o valor aluno-ano Fundeb seja aplicado, mesmo que o fator de ponderação seja relativamente pequeno, não se tem um movimento nacional, social e amplo para buscar essas pessoas.

Nesse trecho anterior, aparece de novo a menção de se ter na EJA uma ação mais indutora por parte do Estado, sobretudo por parte da União, e um consequente processo de mobilização nacional para a conquista da população jovem e adulta analfabeta que foi alijada dos estudos. Para Rubens Camargo, é essencial desenvolver formas de financiamento para a EJA que ultrapassem a lógica e os recursos dos fundos. Ações e repasses de outros recursos que pudessem estimular os municípios a desenvolver políticas mais aguerridas no combate ao analfabetismo são sugestões válidas, em especial se ligadas a outros projetos de desenvolvimento humano, como sugere o entrevistado.

Outros motivos que levam os administradores locais a não investirem em EJA seriam, de acordo com Cláudio Neto: a falta de compreensão dos gestores quanto ao direito humano fundamental dos jovens e adultos; a baixa condição econômica deste público, cujo investimento na escolarização pouco impacto econômico traria; e, por fim, a visão ainda recorrente de que é prioritário o investimento no ensino regular, afinal, dos jovens e adultos “a morte cuida”:

Tem também aquela visão, que já existia na década de 1990, que basta esperar fechar a torneira que esses jovens e adultos vão morrer uma hora e, se a gente investe na educação básica, no ensino fundamental e no ensino médio, ditos regulares, a gente resolve o problema em médio ou longo prazos, o que não se confirma no Brasil. Como a nossa política de educação é muito frágil [...] tem, na faixa dos 15 aos 19 anos de idade, um índice muito alto de pessoas que ainda não concluíram o ensino fundamental e o ensino médio. Aí é o grande equívoco.

Com discernimento, é questionada a visão ainda vigente de que não é necessário investir na escolarização da população que não está mais na dita idade esperada. O argumento usado pelo entrevistado de que nossos sistemas continuam a “produzir” demanda para cursos de EJA também é apropriada, uma vez que a defasagem idade-série e a própria evasão de adolescentes em cursos do ensino regular são problemas recorrentes na educação brasileira.

Perguntamos para Cesar Callegari quais foram as maiores dificuldades encontradas para investir em EJA no período em que foi secretário municipal de educação de Taboão da Serra (2006-2010). Ele listou dois tipos de objeções: 1) de natureza gerencial interna; e 2) da própria percepção que a população tem no

que diz respeito aos cursos de EJA. Em relação ao segundo, recortamos a seguinte passagem para servir de apoio:

Os programas de EJA no país, em geral, são [...] muito mal tratados, muito mal concebidos, pessimamente executados e pessimamente planejados também. De forma que quando o trabalhador é instado, encorajado, provocado para voltar a estudar, ele traz consigo muitas coisas interessantíssimas de experiência de vida e tudo mais, mas também traz consigo histórias de dificuldades, histórias de fracasso. Quando ele toma a atitude de se matricular em um programa de EJA a primeira coisa que ele [nota] é que esse programa o infantiliza.

Ou seja, são citados problemas históricos que muitos cursos de EJA apresentam como, por exemplo, a transposição equivocada do currículo oferecido às crianças e adolescentes para jovens e adultos e a falta de uma organização temporal/espacial que facilite o acesso e a permanência desse público composto majoritariamente por trabalhadores. Quanto aos problemas de natureza gerencial, o entrevistado pontua a dificuldade dos sistemas no momento de atribuição e escolha de aulas que possibilitassem aos educadores com experiência ou conhecimento sobre a EJA assumir as classes dessa modalidade. Perguntamos ao entrevistado sobre os motivos que estão levando à diminuição das matrículas de EJA nos últimos anos no país, ele respondeu:

Nós temos projetado ao longo dos anos uma ideia para a população que os programas de EJA serão mais um capítulo de fracasso. Então, nós temos que mudar isso. [...] Há também efeitos de algumas políticas e programas relacionados a fluxo escolar. Estados e municípios desenvolveram esses programas de correção de fluxo, alguns até de maneira meio atabalhoada, equivocada, com aprovação automática.

Cesar Callegari também menciona a baixa qualidade e a falta de tratar a especificidade, característica de boa parte dos cursos de EJA atualmente no país. Todavia, na passagem anterior, duas razões são citadas: o desestímulo e/ou medo de possível insucesso que muitos jovens e adultos têm ao procurar cursos de EJA e as políticas de correção de fluxo, não raro realizadas sem a qualidade devida. Em relação a esta última, realmente houve a disseminação de políticas de promoção automática ou outras similares que corrigiram o fluxo, o que contribuiu para a diminuição de estudantes que, por terem suas vidas escolares

interrompidas de forma quase estancada, procuravam cursos de EJA para finalizar seus estudos. Mas, como dissemos, acreditamos que os cursos regulares continuam “produzindo” demanda para a EJA, afinal os índices de repetência e de evasão continuam altos, em especial no ensino médio.

Perguntamos ao entrevistado se, com o Fundeb, os gestores municipais e estaduais se sentiram estimulados a investir em EJA. Sua resposta foi:

O estímulo existe porque no Fundeb as matrículas de EJA passaram a ter valor em termos de fonte de receita. Entretanto, acho que os gestores em geral não estão avançando até agora no sentido de reestruturar os programas de EJA e podem fazer isso porque os gastos relacionados à EJA podem financiar muitas coisas. [...] Há um estímulo, se você for pensar, talvez seja uma das grandes oportunidades para se ter uma fonte de financiamento, que pelos meus cálculos, mobilizava cerca de R\$ 7 a 9 bilhões por ano dos recursos do Fundeb ou recursos de MDE poderiam ser destinados para a EJA. Pelos cálculos que eu fazia [de] R\$ 6 bilhões, na última conta de estimativa apenas R\$ 1,5 bilhão de reais eram gastos em programas de EJA no Brasil. Poderia ser quadruplicado. E pode ser.

Cesar Callegari considera, por conseguinte, que o Fundeb estimula o investimento na EJA principalmente por fornecer uma fonte de receita regularizada, bem como avalia que esse vetor pode possibilitar enormes oportunidades para o desenvolvimento de projetos/programas que necessitam de reestruturação. Contudo, em outro momento da entrevista, ele destaca que a maior parte dos administradores ainda não percebeu a grande chance para se investir na EJA que o Fundeb proporcionaria. Conforme seus cálculos, os valores disponíveis para o investimento em EJA variam de R\$ 6 a 9 bilhões, enquanto estão sendo utilizados apenas cerca de R\$ 1,5 bilhão. Fizemos um cálculo estimado para tentar obter a importância correta para o ano de 2010. A Portaria Interministerial nº 538-A, de 26/03/2010, que traz as informações sobre os recursos estimados pelo Fundeb para 2010, mostra que o total de recursos dos 27 fundos foi de aproximadamente R\$ 83 bilhões. Concluímos que, caso as matrículas de EJA tivessem de fato alcançado o teto de 15% do total de recursos do Fundeb⁸⁰, a soma despendida com a modalidade em questão teria atingido o

⁸⁰ Cabe lembrar, no entanto, que o teto dos 15% se refere ao número de matrículas e não ao total de recursos financeiros do Fundeb. Portanto, este é apenas um exercício ilustrativo e aproximado.

valor de aproximadamente R\$ 12,4 bilhões. Todavia, os valores do Fundeb repassados com base nas matrículas de EJA atingiram apenas R\$ 5,2 bilhões.

Ao finalizar a entrevista com Cesar Callegari, questionamos se ele achava que o Fundeb seria a saída para a EJA. Sua resposta foi a seguinte:

Ele ajuda a EJA. Saída, não. Como eu estava dizendo, as modificações relacionadas à EJA no Brasil envolvem desde a questão do financiamento, e já houve uma mudança recente e boa, não quer dizer que seja suficiente nem a mais adequada. Pode ser modificada. O mais importante é que falta uma compreensão de que esse contingente enorme de homens e mulheres, que foram excluídos do processo educacional e que hoje representam uma demanda latente, tem que ser mobilizado e essa mobilização cabe, também, talvez até com preponderância, aos próprios governos, como política pública.

Assim, o entrevistado afirma que o Fundeb contribui com a EJA, mas não é a saída para o atendimento dessa modalidade com qualidade. Outras questões ainda têm que ser levadas em consideração para que a EJA tenha de fato um crescimento adequado. Dentre elas, realça o processo de mobilização da demanda. Este item, com razão, é um dos principais colaboradores para uma expansão das matrículas de EJA. A realização de uma chamada pública, com ampla divulgação nos meios de comunicação, é condição *sine qua non* para que alcancemos melhores índices de atendimento. Tal posicionamento coincide, de certa maneira, com a seguinte colocação de Maria Margarida:

O problema é que o Fundeb, da forma em que ele está construído, só potencializa a EJA se tiver o acesso. Dinheiro do governo federal tem que ser para esse passo, antes de ter o aluno. Porque só vai ter o aluno se tiver alguma mudança. O município está acomodado, o estado está satisfeitiíssimo com o quem tem aí. A chamada pública é uma coisa que está posta desde a LDB e nós não cumprimos. [...] O governo não vai à mídia para chamar as pessoas e dizer: “A escola é mais do que um direito, é uma condição para poder olhar o mundo de outra maneira”. [...] Ou de fato se tem outra configuração da mobilização dessa população que é necessária e implica numa mudança de concepção do que é o direito à escola, do que é o valor da educação, ou dificilmente vamos reverter o quadro de matrícula nas escolas. Até porque a matrícula hoje é em uma escola muito formal. Eu só posso ter um impacto nessa escola formal se tiver uma pressão para que esse currículo mude. Ele não muda porque o aluno que vem já vem

Neste mesmo capítulo trabalhamos com outras informações relativas ao número de matrículas e de recursos dispostos para a EJA nesse fundo.

conformado com uma certificação aligeirada. Tinha que parar com isso.

Concordamos com Maria Margarida quanto à importância da chamada pública, que tem a ver com o respeito do direito das pessoas jovens e adultas à escolaridade, e concordamos, igualmente, com o seu entendimento de que o modelo da escola formal, comumente, não é a configuração mais adequada para o atendimento dessa população. Ademais, estamos de acordo quanto ao seu comentário crítico no que tange à visão recorrente de que para esse público o molde tem que ser aligeirado e com fácil e rápida certificação.

4.3 – Análise da evolução das matrículas de educação básica no período 2007-2010

Em relação à complementação da União, 2009 foi o ano em que o Fundeb atingiu a plenitude das matrículas de educandos e de receita dos municípios e unidades da federação. Neste mesmo ano, eram nove os estados que recebiam complementação da União: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Em 2010, com o aporte da União chegando ao seu máximo de 10% no que diz respeito ao percentual total das receitas deste fundo, de acordo com a portaria MEC nº 380, de 06 de abril de 2011, o Rio Grande do Norte passou a fazer parte dos estados que recebem complementação de recursos da União.

A Tabela 40, a seguir, mostra as matrículas na educação básica nos dois primeiros anos do Fundeb. Mas cabe ressaltar que nesses números estão computadas todas as matrículas da educação básica, mais adiante trabalhamos apenas com as matrículas que foram abarcadas no Fundeb. Assim, vejamos primeiro esses números mais gerais, para se ter um quadro da evolução das matrículas de toda a educação básica nos anos mais recentes.

Tabela 40 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2007-2008

Educação Básica Etapas/Modalidades	Matrículas 2007	Matrículas 2008	Diferença 2007-2008	Varição (%) 2007-08
Educação Básica Total de matrículas	53.028.928	53.232.868	203.940	0,4
Educação Infantil	6.509.868	6.719.261	209.393	3,2
Creche	1.579.581	1.751.736	172.155	10,9
Pré-escola	4.930.287	4.967.525	37.238	0,8
Ensino Fundamental	32.122.273	32.086.700	- 35.573	- 0,1
Ensino Médio	8.369.369	8.366.100	- 3.269	0,0
Educação Profissional	693.610	795.459	101.849	14,7
Educação Especial	348.470	319.924	- 28.546	- 8,2
EJA	4.985.338	4.945.424	- 39.914	- 0,8
Ensino Fundamental	3.367.032	3.295.240	- 71.792	- 2,1
Ensino Médio	1.618.306	1.650.184	31.878	2,0

Fonte: MEC/Inep/Deed (2007 e 2008).

Feitas essas considerações, analisemos os dados. Muitos defensores do Fundeb esperavam forte incremento das matrículas na educação básica, sobretudo em 2008, como resultado do primeiro ano de vigência deste fundo. Entretanto, isto não ocorreu; entre 2007 e 2008 houve um aumento de apenas 203.940 matrículas na educação básica, um incremento de ínfimos 0,4%.

Os destaques positivos foram apenas os incrementos das matrículas na educação profissional (de 14,7%) e na etapa creche (de 10,9%). Todavia, cabe ressaltar que o acréscimo de matrículas na creche ainda é insuficiente para dar conta da enorme demanda potencial. Na outra etapa da educação infantil, a pré-escola, o crescimento foi muito pequeno: apenas 0,8% ou 37.238 matrículas. Ou seja, entre 2007 e 2008 a educação infantil teve um crescimento quase que somente vegetativo, tendo apenas alcançado os números de 2003.

Na educação especial os números foram negativos: diminuição de 28.546 matrículas, queda de 8,2%, com a ressalva de que cada vez é maior o número de pessoas com deficiência integradas nas salas “regulares”, o que é bastante positivo, mas não sem tempo, pois isto está previsto desde a LDB.

O número de matrículas no ensino fundamental ficou praticamente estável (- 0,1%), mas cabe lembrar que esta etapa da educação básica já estava coberta pelo Fundef, não havendo tanta expectativa de crescimento em seus números, até porque a demanda correspondente já está quase totalmente atendida. Contudo, é necessário fazer uma observação: nessa etapa, ainda é muito elevada a quantidade de educandos que se encontra em defasagem no percurso escolar, ou seja, quanto à idade-série esperada; ademais, é urgente melhorar a qualidade do ensino fundamental, a única etapa educacional com *status* de pública, gratuita e obrigatória durante mais de duas décadas.

Entre os anos 2007 e 2008 houve uma pequena queda no número de matrículas na EJA (- 0,8%) no Brasil, sendo que as regiões Sul, Norte e Nordeste apresentaram um decréscimo nas matrículas (- 5,5%, - 5% e - 2,4%, respectivamente) e as regiões Sudeste e Centro-Oeste tiveram um acréscimo nas matrículas (3% e 1,8%, respectivamente). No ensino fundamental aconteceu uma queda de 2,1% (decréscimo de 71.792 matrículas), enquanto no ensino médio houve um incremento de 2% (aumento de 31.878 matrículas).

Esta pequena queda de matrículas na EJA pode ser explicada através da baixa remuneração ofertada pelo Fundeb para que os governantes, principalmente os municipais, investissem na abertura de novas vagas nessa modalidade educativa e pelo aspecto simbólico colocado pela trava dos 15% no investimento em EJA no que diz respeito ao total de matrículas do Fundeb. Nos dois primeiros anos de vigência deste Fundo (2007 e 2008) o coeficiente de distribuição para a EJA era de 0,7, tendo como referência o 1,0 do ensino fundamental “regular” séries iniciais. Com isso, muitos dirigentes devem ter se sentido desestimulados a atender a demanda existente nas suas localidades.

Ao cotejar o resultado de estudo feito pelo IBGE sobre a EJA (PNAD)⁸¹, mostrando que: 1) dos 8 milhões que já frequentaram cursos de EJA, 43% não os concluíram; e 2) houve um decréscimo das matrículas nessa modalidade educativa entre 2007 e 2008, consideramos que esse quadro negativo era

⁸¹ Esta pesquisa do IBGE trabalha com dados extraídos na PNAD de 2007.

previsível devido aos fatores de inibição para investimento na EJA. Ou seja, não há motivos para espantos diante do decréscimo de suas matrículas.

Os números do Censo da Educação Básica 2009 confirmam a tendência de estabilidade da matrícula na Educação Básica, com uma diminuição de 1,2% em relação ao ano anterior. A seguir, comparamos os números do Censo Escolar do INEP de 2008 e 2009:

Tabela 41 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2008-2009

Educação Básica Etapas/Modalidades	Matrículas 2008	Matrículas 2009	Diferença 2008-2009	Variação (%) 2008-09
Educação Básica Total de matrículas	53.232.868	52.580.452	- 652.416	- 1,2
Educação Infantil	6.719.261	6.762.631	43.370	0,6
Creche	1.751.736	1.896.363	144.627	8,2
Pré-escola	4.967.525	4.866.268	- 101.257	- 2,0
Ensino Fundamental	32.086.700	31.705.528	- 381.172	- 1,2
Ensino Médio	8.366.100	8.337.160	- 28.940	- 0,3
Educação Profissional	795.459	861.114	65.655	8,3
Educação Especial	319.924	252.687	- 67.237	21
EJA	4.945.424	4.661.382	- 284.042	- 5,7
Ensino Fundamental	3.295.240	3.094.524	- 200.716	- 6,0
Ensino Médio	1.650.184	1.566.808	- 83.376	- 5,0

Fonte: MEC/Inep/Deed (2008 e 2009).

No caso das creches, a elevação de mais de 8% em suas matrículas, apesar de parecer animadora, não contribui de maneira mais consistente para o atendimento universal das crianças de 0 a 3 anos de idade, afinal ainda é grande o contingente excluído. As matrículas na pré-escola sofreram uma redução de 2,0%. Vale ressaltar que, desde 2006, com a implantação do ensino fundamental de nove anos, as crianças de 6 anos de idade, de forma progressiva, variando de região para região, estão sendo matriculadas no ensino fundamental, o que explica parte da queda nos números da pré-escola.

Em relação ao ensino fundamental “regular”, houve também uma pequena queda de 1,2% no total das matrículas. Um dado importante a citar é o incremento de 12,5% nas matrículas do ensino fundamental de nove anos em relação ao ano anterior. Até 2010 a implantação do ensino fundamental de nove anos devia estar completa em todas as redes de ensino. O ensino médio, etapa na qual alguns especialistas e o governo federal esperavam um forte incremento com o advento do Fundeb, teve uma leve redução em suas matrículas (- 0,3%). A educação profissional apresentou uma elevação de 8,3%. Houve uma diminuição marcante nas matrículas da Educação Especial. Segundo os técnicos do INEP, essa redução tem a ver com um ajuste nas informações decorrente da melhoria conceitual e metodológica do instrumento de coleta de dados. E cabe destacar que ocorreu uma elevação de 3% de alunos com deficiência incluídos nas chamadas classes comuns. Ou seja, a diminuição está concentrada no segmento das escolas especializadas e das classes especiais, o que, de acordo com especialistas da área, é um avanço.

No tocante à educação das pessoas jovens e adultas, apesar de a demanda reprimida ser exorbitante no país, aconteceu uma forte queda no período 2008-2009: - 5,7%. Essa modalidade teve uma queda de 6% no ensino fundamental e de 5% no ensino médio. Observa-se, portanto, que as matrículas da EJA caíram nesses dois censos educacionais (2008 e 2009, quando comparados com anos anteriores), período em que já vigorava o Fundeb. Os números de 2009 são ainda mais preocupantes.

No geral, os dados do Censo da Educação Básica de 2009 mostram que o tão esperado incremento nas matrículas ocasionado com a adoção do Fundeb não aconteceu, pelo menos no ano deste Censo. Comparado com os dados do ano anterior, houve inclusive, como observamos, uma pequena queda nas matrículas da educação básica (- 1,2%). Etapas ou modalidades nos quais muitos defensores deste Fundo apregoavam que haveria um forte crescimento com vistas mesmo a uma universalização do atendimento, como o ensino médio, a EJA e mesmo a educação infantil, que acabaram, quando muito, como é o caso da última,

crescendo a um ritmo bem longe de alcançar o atendimento total da demanda. No primeiro, inclusive, houve uma leve queda.

Tabela 42 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2009-2010

Educação Básica Etapas/Modalidades	Matrículas 2009	Matrículas 2010	Diferença 2009-2010	Variação (%) 2009-10
Educação Básica Total de matrículas	52.580.452	51.549.889	- 1.030.563	- 2,0
Educação Infantil	6.762.631	6.756.698	- 5.933	- 0,1
Creche	1.896.363	2.064.653	168.290	8,9
Pré-escola	4.866.268	4.692.045	- 174.223	- 3,6
Ensino Fundamental	31.705.528	31.005.341	- 700.187	- 2,2
Ensino Médio	8.337.160	8.357.675	20.515	0,2
Educação Profissional	861.114	924.670	63.556	7,4
Educação Especial	252.687	218.271	- 34.416	- 13,6
EJA	4.661.382	4.287.234	- 374.148	- 8,0
Ensino Fundamental	3.094.524	2.860.230	- 234.294	- 7,5
Ensino Médio	1.566.808	1.427.004	- 139.804	- 8,9

Fonte: MEC/Inep/Deed (2009 e 2010).

Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar.

2) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

3) Ensino Fundamental: inclui matrículas de turmas do ensino fundamental de 8 e 9 anos.

4) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.

5) Educação especial: inclui matrículas de escolas exclusivamente especializadas e/ou classes especiais do ensino regular e/ou educação de jovens e adultos.

6) Educação de jovens e adultos: inclui matrículas de EJA presencial, semipresencial e EJA integrado à educação profissional de nível fundamental e médio.

7) Educação profissional: não inclui matrículas de educação profissional integrada ao ensino médio.

Os dados da tabela anterior mostram nova queda de matrículas na educação básica: - 2,0% ou pouco mais de 1,030 milhão de matrículas. A educação infantil, no geral, apresenta estabilidade das matrículas (redução de apenas 0,1%), sendo que a creche teve elevação de 8,9% e a pré-escola diminuição de 3,6%. No ensino fundamental houve queda de 2,2%, enquanto o ensino médio manteve certa estabilidade (aumento de apenas 0,2%).

A educação profissional manteve a tendência de crescimento (7,4%), enquanto as matrículas da educação especial (em classes especiais e nas escolas

exclusivas) também continuaram em processo decrescente de matrículas (- 13,6%). Cabe salientar que o Censo Escolar 2010 mostra que a política de educação inclusiva na área está surtindo efeitos importantes, uma vez que o número de incluídos em salas comuns do ensino regular e em EJA teve um aumento de 25%. No caso da EJA, as matrículas continuaram em declínio (- 8,0% ou menos 374.148 matrículas), sendo que o ensino médio dessa modalidade, ao contrário do que ocorrera no Censo anterior, apresentou maior queda do que o ensino fundamental (respectivamente, - 8,9% e - 7,5%).

Para finalizar essa análise geral sobre a evolução das matrículas do Censo Escolar no período 2007-2010 comparamos os números do início dessa série histórica com os do último ano selecionado:

Tabela 43 - Matrículas na Educação Básica por etapa e modalidade – Brasil, 2007 e 2010

Educação Básica Etapas/Modalidades	Matrículas 2007	Matrículas 2010	Diferença 2007-2010	Variação (%) 2007-10
Educação Básica Total de matrículas	53.028.928	51.549.889	1.479.039	- 2,7
Educação Infantil	6.509.868	6.756.698	246.830	3,7
Creche	1.579.581	2.064.653	485.072	30,7
Pré-escola	4.930.287	4.692.045	238.242	- 4,8
Ensino Fundamental	32.122.273	31.005.341	- 1.116.932	- 3,4
Ensino Médio	8.369.369	8.357.675	- 11.694	- 0,1
Educação Profissional	693.610	924.670	231.060	33,3
Educação Especial	348.470	218.271	- 130.199	- 37,3
EJA	4.985.338	4.287.234	- 698.104	- 14,0
Ensino Fundamental	3.367.032	2.860.230	- 506.802	- 15,0
Ensino Médio	1.618.306	1.427.004	- 191.302	- 11,8

Fonte: MEC/Inep/Deed (2009 e 2010).

Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar.

2) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

3) Ensino Fundamental: inclui matrículas do turmas do ensino fundamental de 8 e 9 anos.

4) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.

5) Educação especial: inclui matrículas de escolas exclusivamente especializadas e/ou classes especiais do ensino regular e/ou educação de jovens e adultos.

6) Educação de jovens e adultos: inclui matrículas de EJA presencial, semipresencial e EJA integrado à educação profissional de nível fundamental e médio.

7) Educação profissional: não inclui matrículas de educação profissional integrada ao ensino médio.

O total de matrículas na educação básica sofreu uma queda de 2,7% entre 2007 e 2010. Os únicos agrupamentos que apresentaram crescimento mais consistente foram a creche (30,7%) e a educação profissional (33,3%). A maior redução foi na educação especial (- 37,3%), com a ressalva, já citada, de que é crescente o número de estudantes integrados em salas comuns do ensino regular e em EJA. O ensino fundamental, mesmo após atender as crianças de 6 anos de idade, teve diminuição de 3,4%, enquanto a pré-escola teve um arrefecimento de 4,8%. No ensino médio houve certa estabilidade das matrículas (- 0,1%). No caso da EJA, houve forte queda, de quase 700 mil matrículas (14%), sendo que o ensino fundamental teve maior redução (15%).

A Tabela 44, a seguir, exhibe o percentual de matrículas de EJA em relação ao total de matrículas na educação básica. Apreende-se que, nos anos concernentes à vigência do Fundeb, a percentagem das matrículas da modalidade em questão vem sofrendo queda sistemática. Enquanto, em 2007, a percentagem era de 9,40%, no último ano da série o percentual era de apenas 8,31%. A destacar o fato de que, mesmo que não estejam computadas apenas as matrículas presenciais – únicas que podem ser computadas para o recebimento de recursos desse fundo – , a percentagem das matrículas de EJA não ultrapassa o patamar de 10% do total das matrículas na educação básica, ou seja, cifra que seria inferior ao teto dos 15% limitados no Fundeb.

Tabela 44 – Percentual das matrículas de EJA em relação ao total das matrículas da Educação Básica – Brasil, 2007 a 2009

Ano	Total de matrículas educação básica	Matrículas de EJA	Matrículas de EJA em relação ao total na educação básica
2007	53.028.928	4.985.338	9,40 %
2008	53.232.868	4.945.424	9,29 %
2009	52.580.452	4.661.382	8,86 %
2010	51.549.889	4.287.234	8,31 %

Fonte: MEC/Inep/Deed.

4.4 – Análise da evolução das matrículas computadas pelo Fundeb

Examinada a evolução de matrículas na educação básica período 2007-2010, vejamos os números de atendimento do Fundeb, nesse mesmo período:

Tabela 45 – Matrículas computadas no Fundeb, por etapa e modalidade da Educação Básica – Brasil, 2007-2010

	2007		2008	2009	2010
EDUCAÇÃO INFANTIL					
Creche	298.424,3	Creche Tempo Integral	443.684,6	740.192	801.147
		Creche Parcial	246.918,5	388.469	436.933
Pré-Escola	1.308.648,3	Pré-Escola Tempo Integral	171.432,0	265.682	266.457
		Pré-Escola Parcial	2.316.223,7	3.459.231	3.383.718
ENSINO FUNDAMENTAL					
Séries Iniciais Urbana	12.130.490	Séries Iniciais Urbana	11.957.733	11.503.785	11.081.509
Sér. Iniciais Rural	3.696.812	Sér. Iniciais Rural	3.451.367	3.250.025	3.071.190
Séries Finais Urbana	11.517.180	Séries Finais Urbana	11.166.209	10.970.151	10.759.189
Sér. Finais Rural	1.557.835	Sér. Finais Rural	1.501.925	1.479.632	1.464.175
Tempo Integral	377.829	Tempo Integral	346.158	695.062	961.815
ENSINO MÉDIO					
Urbano	2.455.937,0	Urbano	4.547.770	6.719.436	6.633.337
Rural	52.668,0	Rural	129.122,6	197.830	224.026
Tempo Integral e Integrado à Educ. Prof.	12.871,7	Tempo Integral	11.241,9	37.027	57.935
		Integrado à Educ. Prof.	138.595	223.550	248.095
EDUC. ESP.	374.542,7	EDUC. ESP.	358.886,3	418.682	407.003
		AEE	-	-	74.765
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – EJA					
Aval. no Processo	1.528.196,3	Aval. no Processo	2.754.547,3	4.049.967	3.835.456
		Integr. à Educ. Prof. de nível médio	798,0	3.780	3.753
EDUC. INDÍG. / QUILOMBOLA	275.962,3	EDUC. INDÍG. / QUILOMBOLA	304.017,5	358.665	373.236
INSTITUIÇÕES CONVENIADAS*					
		Creche Tempo Integral	96.653,5	186.550	220.734
		Creche Tempo Parcial	17.878,6	27.765	35.833
		Pré-Escola Integral	69.440,2	104.160	104.160
		Pré-Escola Parcial	39.295,9	58.944	58.944
		Educ. Especial	102.904,6	141.346	126.895
TOTAL	35.587.396,7	TOTAL	40.172.802,2	45.279.931	44.630.305

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

Nota: As matrículas de educação infantil, ensino médio e EJA foram computadas de forma gradativa: 1/3 (um terço) em 2007; 2/3 (dois terços) em 2008 e 3/3 (três terços) a partir de 2009.

A Tabela 45 fornece várias informações sobre a evolução de matrículas dos

diversos agrupamentos durante os quatro primeiros anos de vigência do Fundeb. Priorizamos nesse momento uma análise mais geral das matrículas de educação infantil, ensino médio e ensino fundamental. A EJA será destacada mais adiante, no instante em que trabalhamos apenas com os pormenores de seu atendimento no Fundeb. Em relação à educação infantil, em que pese o desmembramento ocorrido a partir de 2008 e considerando a graduação nas matrículas, constata-se que houve uma pequena elevação nas creches no período analisado, uma vez que, caso fossem consideradas a totalidade de suas matrículas em 2007, ter-se-iam quase 900 matrículas neste primeiro ano do fundo e mais de 1,238 milhão em 2010. A pré-escola teve movimentação distinta, pois, em 2007, tinha uma base de mais de 3,925 milhões de matrículas e, em 2010, apresentava cerca de 3,650 milhões de matrículas (o que daria uma queda próxima a 275 mil matrículas), com a ressalva de que as crianças com 6 anos de idade passaram a ser atendidas no ensino fundamental.

No ensino médio, levando-se em conta a mesma lógica de graduação e somando-se as matrículas de todos os seus agrupamentos internos, em 2007 haveria cerca de 7,560 milhões de matrículas, ao passo que em 2010 foram computadas, aproximadamente, 7,163 milhões (redução de quase 400 mil matrículas), demonstrativo de que o Fundeb não vem contribuindo para uma elevação no atendimento dessa etapa educacional. O ensino fundamental apresentou queda de mais de 1,381 milhão de matrículas no mesmo período.

A Tabela 46, a seguir, traz informações sobre a progressão das matrículas do Fundeb em 2009 e 2010, anos em que todas as matrículas das etapas educação infantil, ensino médio e EJA passaram a ser computadas integralmente, salvo os casos em que a legislação não permite, como, por exemplo, as matrículas de EJA em cursos à distância.

Tabela 46 – Matrículas computadas no Fundeb, por etapa e modalidade da Educação Básica – Brasil, 2009-2010

	2009	2010	Diferença 2009-2010	Varição (%) 2009-2010
EDUCAÇÃO INFANTIL				
Creche Tempo Integral	740.192	801.147	60.955	8,23
Creche Parcial	388.469	436.933	48.664	12,52
Pré-Escola Tempo Integral	265.682	266.457	775	0,29
Pré-Escola Parcial	3.459.231	3.383.718	- 75.513	- 2,18
ENSINO FUNDAMENTAL				
Séries Iniciais Urbana	11.503.785	11.081.509	- 422.276	- 3,67
Séries Iniciais Rural	3.250.025	3.071.190	- 178.835	- 5,50
Séries Finais Urbana	10.970.151	10.759.189	- 210.962	- 1,92
Sér. Finais Rural	1.479.632	1.464.175	- 15.457	- 1,04
Tempo Integral	695.062	961.815	266.753	38,37
ENSINO MÉDIO				
Urbano	6.719.436	6.633.337	- 86.099	- 1,28
Rural	197.830	224.026	26.196	13,24
Tempo Integral	37.027	57.935	20.908	56,46
Integrado à Ed. Prof.	223.550	248.095	24.545	10,97
EDUC. ESP.	418.682	407.003	- 11.679	- 2,78
AEE	-	74.765		-
EJA				
Aval. no Processo	4.049.967	3.835.456	- 214.511	- 5,29
Integ. à Ed. Prof. de nível médio	3.780	3.753	- 27	- 0,71
EDUC. INDÍG. / QUILOMBOLA	358.665	373.236	14.571	4,06
INSTITUIÇÕES CONVENIADAS*				
Creche Tempo Integral	186.550	220.734	34.184	18,32
Creche Tempo Parcial	27.765	35.833	8.068	29,05
Pré-Escola Integral	104.160	104.160	0	0
Pré-Escola Parcial	58.944	58.944	0	0
Educ. Especial	141.346	126.895	- 14.451	- 10,22
TOTAL	45.279.931	44.630.305	- 649.626	- 1,43

Fonte: FNDE. Portaria MEC nº 788/2009 e Portaria Interministerial nº 538-A/2010.

(*) As matrículas consideradas na pré-escola tempo integral e parcial nas instituições conveniadas têm como base o Censo Escolar 2006, conforme preceitua o Artigo 13, §§ 1º e 2º, I e II, do Decreto nº 6.253/2007.

Antes de iniciar a análise geral dos números da Tabela 46, cabe destacar, novamente, que analisamos as matrículas de EJA mais adiante, em parte específica. Na educação infantil houve aumento do atendimento nas creches em tempo integral e em tempo parcial (respectivamente, 8,23% e 12,52%), certa estabilidade na pré-escola tempo integral (0,29%) e redução na pré-escola tempo parcial (- 2,18%). No ensino fundamental ocorreu diminuição em todos os agrupamentos, exceção feita a de tempo integral (aumento de mais de 38% ou mais de 266 mil matrículas). Destaque para a maior redução nas séries iniciais, urbana e rural (respectivamente, - 3,67% e - 5,50%).

O ensino médio, somando-se todas as suas subdivisões, apresentou ligeira queda de mais de 14 mil matrículas (ou cerca de menos 0,2%), apesar da destacada elevação do ensino integral (mais de 56%), com a ressalva de contar com apenas 57,9 mil matrículas. A educação especial teve uma diminuição próxima a 3%. A educação indígena/quilombola teve acréscimo de aproximadamente 4%. No caso das instituições conveniadas, houve um incremento de mais de 42 mil matrículas em creche (19,71%), adicionando-se as de tempo parcial e de tempo integral. As matrículas na pré-escola mantiveram-se no mesmo patamar, até porque a legislação impede seu aumento, considerando o quantitativo de matrículas existentes nas instituições constantes no Censo Escolar de 2006. Por fim, aconteceu uma redução de mais de 10% nas matrículas conveniadas de educação especial.

4.5 – Números da EJA no Fundeb

Antes de analisarmos os números do atendimento da EJA no Fundeb, perscrutaremos os dados referentes às matrículas dessa modalidade no geral no Brasil. No tocante ao número total de matrículas da EJA nos dois últimos anos do

Fundef e no período de vigência do Fundeb, de acordo com dados do Censo Escolar, temos o seguinte quadro:

Tabela 47 – 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 48, 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 48 - 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 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. Ressalta-se que essa 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 diminuíram 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 excluía), até agora o incremento esperado ainda não ocorreu.

A Tabela 49, a seguir, compara a evolução das matrículas de EJA em cursos presenciais e semipresenciais nos dois últimos anos do Fundef e no Fundeb:

Tabela 49 – Matrículas de EJA em cursos presenciais e semipresenciais na Educação Básica – Brasil, 2002-2009

Ano	Matrículas EJA presencial	Variação % EJA presencial	Matrículas EJA semi-presencial	Variação % EJA semi-presencial	Matrículas * EJA (presencial + semipresencial)	Variação % EJA (presencial + semipresencial)
2005	4.619.409	0,92	996.000	-	5.615.409	-
2006	4.861.390	5,23	754.901	- 24,20	5.616.291	0,01
2007	4.363.408	- 10,24	612.183	- 18,90	4.975.591	- 11,40
2008	4.278.075	- 1,95	648.434	5,92	4.926.509	- 0,98
2009	4.061.308	- 5,06	576.863	- 11,03	4.638.171	- 5,85

Fonte: Censo Escolar do INEP.

* Os números que constam desta coluna excluem as matrículas de EJA integrada à educação profissional, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio.

No que diz respeito aos cursos presenciais, constata-se uma elevação entre 2005 e 2006, contudo há uma constância de declínio a partir de 2007, período de vigência do Fundeb. De 2006 para 2009 há uma redução de aproximadamente 800 mil matrículas na EJA presencial (- 16,45%). Em relação à EJA semipresencial, observa-se, na série histórica recortada, diminuição de quase 420 mil matrículas (- 42,08%). A diferença no tocante aos cursos presenciais é que o declínio vem ocorrendo em todos os anos selecionados. Quando somamos os cursos presenciais com os semipresenciais averiguamos redução próxima a 1 milhão de matrículas desde 2006.

Como se observa, o Fundeb agrupa a EJA em dois tipos, com ponderações também distintas: 1) EJA com avaliação no processo, incluídas as matrículas nos ensinos fundamental e médio em cursos presenciais e com avaliação no processo; e 2) EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo.

A seguir, a evolução das matrículas deste segundo agrupamento:

Tabela 50 – Matrículas de EJA integrada à Educação Profissional de nível médio com avaliação no processo – 2007-2009

Ano	EJA integrada à Educação Profissional de Nível Médio com avaliação no processo	Variação %
2007	9.747	-
2008	14.939	53,26
2009	19.533	30,75

Fonte: Censo Escolar do INEP

Nota: O INEP categorizou as matrículas de EJA integrada à Educação Profissional de Nível Médio com avaliação no processo apenas a partir de 2007.

Constata-se que ainda é muito baixo o atendimento neste agrupamento, especialmente quando o comparamos com o primeiro, responsável pela quase totalidade das matrículas. Apura-se um crescimento nas matrículas desse agrupamento que possui a maior ponderação – 1,0 contra 0,8 do primeiro grupo. Todavia, em virtude do pequeno universo atendido, consideramos prematura a realização de uma análise mais consistente sobre estes dados.

A partir deste momento começamos a trabalhar exclusivamente com os números da EJA no Fundeb. Examinamos, inicialmente, as matrículas consideradas em cada estado, seus respectivos valores-estudante-ano, e o total nacional da EJA. Começamos por 2007:

Tabela 51 – Valor estudante ano e receita total do Fundeb para a EJA, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal – 2007

UF	Matrículas (Censo Escolar 2006)	Valor Estudante Ano EJA/2007	Receita Total EJA/2007
AC	13.262,3	1.189,89	15.780.678,14
AL	34.924,0	663,07	23.157.056,68
AM	33.726,0	683,85	23.063.525,10
AP	8.542,7	1.253,97	10.712.289,51
BA	176.989,0	663,07	117.356.096,23
CE	89.467,0	663,07	59.322.883,69
ES	20.518,0	1.392,42	28.569.673,56
GO	38.865,7	825,18	32.071.198,32
MA	77.300,3	663,07	51.255.509,92
MG	61.189,3	851,16	52.081.884,58
MS	22.957,3	1.086,66	24.946.779,61
MT	27.413,0	852,88	23.379.999,44
PA	97.951,3	663,07	64.948.568,49
PB	56.173,3	663,07	37.246.830,03
PE	95.257,3	663,07	63.162.257,91
PI	43.739,0	663,07	29.002.018,73
PR	53.928,7	890,98	48.049.393,12
RJ	90.316,7	868,86	78.472.567,96
RN	40.177,3	842,84	33.863.035,53
RO	20.724,7	946,31	19.611.990,85
RR	6.953,7	1.433,60	9.968.824,32
RS	52.944,3	1.102,33	58.362.090,21
SC	38.588,3	973,54	37.567.253,58
SE	24.693,7	879,71	21.723.294,82
SP	265.023,0	1.292,03	342.417.666,69
TO	13.713,7	1.034,54	14.187.371,19
DF	22.856,7	1.274,36	29.127.664,21
TOTAL	1.528.196,3	883,01	1.349.408.402,42

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.030, de 06 de Novembro de 2007 – Anexo I.

No ano de implantação do Fundeb (2007) foram computadas pouco mais de 1,5 milhão de matrículas. Lembrando-se que esse 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. Há uma diferença também no que se refere ao total de matrículas presenciais constatadas no Censo Escolar de 2006.

De acordo com informações repassadas pelo FNDE após consulta, tal discrepância nos dados se deve às matrículas de programas federais de EJA, que acabaram não sendo abarcadas pelo Fundeb. Contudo, os responsáveis pelo retorno não souberam detalhar de quais programas ou ações seriam estas inscrições. Vale mencionar que em todos os anos analisados encontramos iguais diferenças.

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 disso, apesar de identificarmos a proximidade dos recursos que foram repassados para a EJA, não se tem a garantia de que essas verbas foram realmente investidas nessa modalidade. Como a legislação do Fundeb permite aos entes administrativos certa flexibilidade no investimento dos recursos entre as diversas etapas e modalidade, a EJA pode vir a receber maiores ou menores aportes do que suas matrículas fazem jus. Desconfiamos, 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. Vamos aos números de 2008:

Tabela 52 - Valor anual estimado por estudante de EJA pelo Fundeb no âmbito do Distrito Federal e dos Estados – 2008

UF	EJA Avaliação em Processo Matrículas (Censo Escolar 2007)	EJA Integ. à Ed. Profis. Matrículas (Censo Escolar 2007)	Valor Estudante Ano 2008 EJA Avaliação em Processo e Integ. Ed. Profis.	Receita Total EJA/2008
AC	20.944,0	-	1.377,28	28.845.752,32
AL	65.120,7	36,0	792,64	51.645.806,68
AM	64.058,7	-	792,64	50.775.487,96
AP	14.795,3	-	1.439,00	21.290.436,70
BA	320.788,7	304,7	792,64	254.511.472,57
CE	133.180,0	-	792,64	105.563.795,20
ES	35.909,3	-	1.563,35	56.138.804,15
GO	58.055,3	-	977,53	56.750.797,40
MA	129.302,7	-	792,64	102.490.492,12
MG	153.476,7	-	990,52	152.021.740,88
MS	47.639,3	-	1.252,41	59.663.935,71
MT	55.931,3	-	1.102,17	61.645.800,92
PA	173.542,0	-	792,64	137.556.330,88
PB	90.468,0	10,0	792,64	71.716.481,92
PE	172.124,7	-	792,64	136.432.922,20
PI	104.440,7	-	792,64	82.783.876,44
PR	127.200,0	-	944,93	120.195.096,00
RJ	182.646,7	72,7	941,19	171.973.672,08
RN	66.406,7	153,3	929,41	61.861.529,60
RO	37.440,0	50,0	1.074,37	40.278.131,30
RR	10.080,7	-	1.798,33	18.128.425,23
RS	97.475,3	-	1.178,75	114.899.009,87
SC	58.570,0	171,3	1.094,10	64.268.856,33
SE	44.778,0	-	990,19	44.338.727,82
SP	482.300,7	-	1.439,33	694.189.866,53
TO	20.446,0	-	1.198,80	24.510.664,80
DF	38.924,7	-	1.305,05	50.798.679,73
TOTAL	2.754.547,3	798,0	1.029,01	2.835.276.593,34

Fonte: Portaria interministerial nº 1.027, de 19 de Agosto de 2008 – Anexo I

Observamos, na tabela anterior, 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 essa 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 foram diferenciados a partir de 2009. Por isso, 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.

Vejamos os dados de 2009, quando a totalidade das matrículas de EJA pode 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):

Tabela 53 - Valor anual estimado por estudante de EJA pelo Fundeb no âmbito do Distrito Federal e dos Estados – 2009 (Estimativas posteriores)

UF	EJA Aval. Processo – Matrículas (Censo Escolar 2008)	EJA Integ. Ed. Prof. – Matrículas (Censo Escolar 2008)	Valor Estudante Ano 2009 EJA Aval. Processo	Valor Estudante Ano 2009 EJA Integ. Ed. Prof.	Receita Total EJA/2009
AC	28.713	-	1.420,80	1.776,00	40.795.430,40
AL	99.745	88	977,07	1.221,34	97.565.325,07
AM	78.096	-	977,07	1.221,34	76.305.258,72
AP	21.902	-	1.542,03	1.927,54	33.773.541,06
BA	491.862	682	977,07	1.221,34	481.416.558,22
CE	169.959	-	977,07	1.221,34	166.061.840,13
ES	55.748	-	1.707,83	2.134,79	95.208.106,84
GO	80.856	-	1.171,05	1.463,82	94.686.418,80
MA	186.017	191	977,07	1.221,34	181.984.906,13
MG	258.738	-	1.175,84	1.469,80	304.234.489,92
MS	75.290	86	1.477,65	1.847,06	111.411.115,66
MT	84.407	-	1.335,97	1.669,97	112.765.219,79
PA	247.551	82	977,07	1.221,34	241.974.805,45
PB	135.090	79	977,07	1.221,34	132.088.872,16
PE	260.281	435	977,07	1.221,34	254.844.039,57
PI	89.440	-	977,07	1.221,34	87.389.140,80
PR	177.732	1.165	1.108,84	1.386,05	198.691.099,13
RJ	293.926	515	1.100,85	1.376,06	324.277.108,00
RN	89.787	98	1.061,70	1.327,12 ⁸²	95.367.128,66
RO	56.408	65	1.229,44	1.536,80	69.450.143,52
RR	13.300	-	1.886,91	2.358,64	25.095.903,00
RS	129.602	-	1.447,85	1.809,81	187.644.255,70
SC	63.835	294	1.283,51	1.604,39	82.404.551,51
SE	62.763	-	1.130,39	1.412,99	70.946.667,57
SP	708.723	-	1.571,87	1.964,84	1.114.020.422,01
TO	23.584	-	1.387,75	1.734,68	32.728.696,00
DF	66.612	-	1.365,90	1.707,38	90.985.330,80
TOTAL	4.049.967	3.780	1.182,28	1.341,44	4.804.116.374,62

Fonte: Portaria MEC nº 788, de 14 de Agosto de 2009 – Anexo I

⁸² Nos dados repassados pelo FNDE, que têm por base a Portaria nº 788, de 14 de agosto de 2009, os valores no RN eram de R\$ 940,09 para a EJA com avaliação no processo e R\$ 1.175,11 para a integrada à educação profissional (ensino médio). Mudamos os valores nessa tabela, pois os que constam na referida portaria podem estar equivocados. Os valores que trabalhamos (R\$ 1.061,70 e R\$ 1.327,12, respectivamente) foram auferidos com base no valor do agrupamento “ensino fundamental séries iniciais urbanas” do RN, no caso, R\$ 1.327,12.

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 estes dados repassados pelo 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 acaba 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.

Vejamos, a seguir, os dados de atendimento de 2010:

Tabela 54 - Valor anual estimado por aluno do Fundeb para a EJA, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados – 2010 (Estimativas posteriores)

UF	EJA Aval. Processo – Matrículas (Censo Escolar 2009)	EJA Integ. Ed. Prof. Matrículas (Censo Escolar 2009)	Valor Estudante Ano 2010 EJA Aval. em Processo	Valor Estudante Ano 2010 EJA Integ. Ed. Profis.	Receita Total EJA/2010
AC	26.479	-	1.504,00	1.972,76	39.824.416,00
AL	108.432	44	1.131,88	1.414,85	122.794.265,56
AM	78.369	-	1.131,88	1.414,85	88.704.303,72
AP	21.281	-	1.699,34	2.124,19	36.163.654,54
BA	468.552	134	1.131,88	1.414,85	530.534.227,66
CE	148.689	-	1.131,88	1.414,85	168.298.105,32
ES	60.401	-	1.699,07	2.123,83	102.625.527,07
GO	72.549	-	1.356,22	1.695,27	98.392.404,78
MA	186.746	348	1.131,88	1.414,85	211.866.430,28
MG	248.691	99	1.301,03	1.626,29	323.715.454,44
MS	71.724	113	1.644,81	2.056,02	118.204.682,70
MT	88.071	207	1.429,76	1.787,19	126.290.341,29
PA	257.542	329	1.131,88	1.414,85	291.972.124,61
PB	128.441	90	1.131,88	1.414,85	145.507.135,58
PE	246.116	56	1.131,88	1.414,85	278.653.009,68
PI	87.480	224	1.131,88	1.414,85	99.333.788,80
PR	154.945	1.630	1.255,81	1.569,76	197.140.189,25
RJ	288.870	81	1.374,63	1.718,29	397.228.549,59
RN	81.389	172	1.174,92	1.468,65	95.878.171,68
RO	59.817	28	1.363,67	1.704,58	81.618.376,63
RR	10.440	-	2.131,98	2.664,97	22.257.871,20
RS	118.395	-	1.602,45	2.003,06	189.722.067,75
SC	82.592	-	1.448,92	1.811,15	119.669.200,64
SE	56.963	-	1.297,75	1.622,18	73.923.733,25
SP	606.054	-	1.851,24	2.314,04	1.121.951.406,96
TO	21.606	198	1.534,80	1.918,50	33.540.751,80
DF	54.822	-	1.727,18	2.158,98	94.687.461,96
TOTAL	3.835.456	3.753	1.356,98	1.565,30	5.210.497.652,74

Fonte: Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de Abril de 2010 – Anexo I.

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 nº 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 nº 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 que a tabela anterior tem como base. Ademais, com isso, 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 55 – 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 dessas 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 tem-se uma redução de quase 750 mil matrículas (- 16,34%).

Quanto à EJA integrada à educação profissional, em 2008, o total das matrículas foi de 1.197, mas 2/3 delas foram computadas no Fundeb (798 matrículas). Com isso, houve um aumento de quase três vezes mais. Apesar desse crescimento em termos percentuais, ponderamos que é ainda reduzido o atendimento nesse 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 inaugurou tais cursos, afora outras seis que possuem menos de 100 estudantes matriculados. As 3.753 matrículas aferidas nacionalmente em 2010 não correspondem a 0,1% do total das matrículas de EJA no Fundeb. Ou seja, a divisão de EJA que conta com a maior ponderação neste fundo atende 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 56, a seguir, mostra se o teto de 15% está perto de ser rompido ou não:

Tabela 56 – 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 nessa modalidade de ensino estão longe do limite de

15% disposto na lei que regulamentou o Fundeb. Defendemos eliminar essa barreira, por três razões: 1) discrimina apenas uma modalidade, no caso, a EJA; 2) simbolicamente, insinua aos administradores municipais e estaduais que o investimento efetivo nessa 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 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 dessas 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 57 – 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 nº 1.030/2007 e nº 1.027/2008, Portaria MEC nº 788/2009 e Portaria Interministerial nº 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 começa

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 continuam 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 essa modalidade de ensino ainda são 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 CAQi específico para a EJA – para concluirmos que estes valores estão distantes no tocante ao dever do Estado em 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 podem realizar em suas declarações de imposto de renda. Na de 2011 (relativa 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 resolver investir em seu processo educacional poderá 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 é “beneficiado”, via Fundeb, com apenas R\$ 94,32 por mês. A injustiça social do caso exemplificado mostra que os mais aquinhoados têm direito a quase duas vezes e meia mais recursos públicos para a sua formação na rede privada do que os mais pobres têm 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 nessa modalidade em todos os anos de vigência do Fundeb:

Tabela 58 – Diferença entre os valores estudante-ano dispostos para a EJA com avaliação no processo, no Fundeb, nas Unidades Federativas com maior e menor valores – 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 anterior 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 chega a investir quase duas vezes mais recursos por estudante do que os estados que possuem menos recursos, apesar da diferença, em termos percentuais, ter sido ainda maior no período inicial do fundo. Vale lembrar que no já distante período de lançamento do Fundef (governo FHC) a alegação governamental para a adoção desse fundo era dirimir drasticamente essas desigualdades regionais. Os dez anos do Fundef se passaram, os dados aqui estudados perfazem quatro anos do Fundeb e tais desigualdades persistem. Essa 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.

Apesar da lei do Fundeb limitar em 15% as matrículas de EJA e não os recursos financeiros propriamente disponibilizados para elas, procuramos

comparar, a título de exemplo, o percentual aproximado de recursos desse fundo que são direcionados após o cômputo das matrículas dessa modalidade:

Tabela 59 – Porcentagem aproximada dos recursos às matrículas de EJA em relação 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.

Apreende-se nos números da Tabela 59 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 podem fazer jus aos repasses foi computado (2009 e 2010), a porcentagem não passou de 6,5%. Com isso, pode-se dizer que, apesar da limitação imposta a essa 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 dessa modalidade está distante do percentual de 15%. Como

amostra, caso os recursos para a EJA, em 2010, tivessem chegado a esse pretense limite, as cifras voltadas a essa modalidade teria sido de R\$ 12,464 bilhões, ou seja, mais do que o dobro do ocorrido nesse ano. Vale lembrar ainda que, como os recursos do Fundeb não são “carimbados”, não há garantia de que os R\$ 5,210 tenham, de fato, sido investidos na EJA.

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

Capítulo 5 – À guisa de conclusão – síntese das políticas de EJA nos governos Lula: avanços e continuidades

Chegamos ao fim desta pesquisa ainda com a expectativa de poder realizar múltiplas inferências. Poderíamos apresentar propostas no tocante aos diversos aspectos relativos às políticas públicas de EJA no Brasil, período 2003-2010, por exemplo: fundamentos da EJA, currículo, avaliação, formação de professores, entre outros. Afinal, em alguns momentos, chegamos a fazer alguns comentários sobre estes temas, mesmo que concisamente. Contudo, não temos a pretensão de apontar sugestões abrangentes para todos esses aspectos. Recomendamos as obras de diversos especialistas nessa área, bem como os próprios relatórios-síntese dos ENEJA que, sem dúvida, precisam ser conhecidos. E vamos nos ater apenas em propostas relacionadas diretamente com o foco deste trabalho.

Vários recortes e ênfases poderiam ter sido adotados nesta tese. Esperamos ter trilhado caminhos cujas contribuições sejam consistentes. Nossas escolhas resultaram de muitos diálogos com estudiosos ou pessoas que fizeram análises e propostas valiosas para a EJA e/ou para a área educacional mais ampla. Assim, procuramos tão-somente interpretar informações que julgamos as mais pertinentes. Vejamos, então, algumas dessas conclusões, alertando para seu caráter eventualmente provisório.

Mesmo após mais de duas décadas da conquista legal do direito à escolarização dos jovens e adultos, o Brasil ainda possui cerca de 14 milhões de analfabetos absolutos. Em 2008, aproximadamente 45,9 milhões de pessoas de 15 anos ou mais de idade não haviam completado o ensino obrigatório garantido na Carta Magna de 1988, no caso, o ensino fundamental. Se considerarmos toda a educação básica, o número sobe para cerca de 65,9 milhões que, por algum motivo, não tiveram a chance de completar esse nível educacional.

Procuramos tratar o tema desta tese não meramente como um atendimento educacional em si mesmo, que tende a analisar apenas a aparente organização pedagógico-administrativa do sistema educacional, mas como um atendimento ao

direito do público jovem e adulto à escolarização que está inserido e é constituinte de uma sociedade cindida em classes, frações de classe, que apresenta marcas históricas específicas em um processo de disputa pelo poder hegemônico.

Cometeríamos um equívoco se afirmássemos que o governo Lula seguiu, de forma plena, todos os preceitos de teor neoliberal adotados nas gestões FHC. Como procuramos demonstrar durante o trabalho, existiram muitas diferenças entre esses dois governos, quer em aspectos econômicos, quer nas políticas sociais, incluindo a educação. Todavia, igualmente questionável seria uma análise que apresentasse apenas as dessemelhanças entre essas duas administrações.

O governo Lula logrou resultados importantes relacionados à geração de empregos e ao aumento do salário mínimo, que, somados aos programas de transferência de renda (também conhecidos como programas de renda mínima, como o Bolsa-Família) favoreceu especialmente os estratos mais pobres da população. Ocorreu, também, um crescimento do investimento público federal nas áreas sociais, ainda que distante de atender com qualidade todos os direitos sociais. Entretanto, as gestões Lula deram continuidade às políticas ou ações que beneficiaram os segmentos mais abastados, os grupos econômicos hegemônicos.

A manutenção dos juros em patamares altos, medida que propicia grandes lucros a banqueiros e/ou grupos financistas que apostam no capital especulativo, o pagamento em dia das polêmicas dívidas interna e externa, que acabam abocanhando quase a metade dos recursos orçamentários brasileiros, e o sistema tributário regressivo são amostras dessa política de “dois gumes”. Em outras palavras, é possível constatar rupturas, mas também permanências em muitas dimensões relativas às políticas públicas examinadas. Não por acaso, defendemos que as gestões Lula se caracterizam por *coalizão* e *contradição*.

Em um processo dialético, no qual o Estado sempre esteve em disputa, consideramos que a administração federal do presidente Lula foi perpassada sobremaneira por esses aspectos, marcado por intensas lutas de classes e de suas frações, como categorizou Poulantzas. Em especial, por se tratar de um governo de coalizão, a correlação de forças / interesses e anseios divergentes é ainda mais exacerbada. A luta pela manutenção ou quebra da hegemonia vigente

sempre esteve presente. Assim, apesar de, em muitos aspectos, ficar nítida a manutenção de políticas neoliberais do governo FHC, há também uma certa inflexão, com maior investimento nas políticas educacionais, apesar de ainda insuficiente para prover educação de qualidade para todos. As políticas de EJA, seu financiamento e o próprio Fundeb sofrem as decorrências desses fatores.

Atesta-se a necessidade de vincular para a educação não apenas recursos advindos dos impostos, mas de todos os tributos, o que elevaria substancialmente os recursos, aliada a um aumento dos percentuais de vinculação a esta área para 25% no caso da União e 30% no de estados e municípios. Outras formas de se conseguir recursos para a área educacional também poderiam ser buscadas. Por exemplo, com a realização de uma reforma tributária justa e equalizadora das injustiças sociais gritantes no país. Ademais, recursos financeiros que poderiam ser alocados na área educacional estão hoje destinados para, por exemplo, o pagamento da contestada dívida pública. Outra contribuição consistiria em alocar recursos provenientes dos royalties do petróleo extraído da camada do pré-sal.

Quanto à questão do financiamento da educação nacional, observa-se que a política de fundos não foi suficiente para dirimir as desigualdades regionais existentes. O Fundeb contribuiu para que toda a educação básica brasileira tivesse um financiamento regular, afinal o Fundef atendia apenas o ensino fundamental “regular”. O maior aporte da União no Fundeb foi outro ponto positivo. Todavia, constata-se a urgência de maiores investimentos na área educacional.

O governo federal, por exemplo, possui um potencial arrecadador nada desprezível e poderia destinar maiores recursos para a educação básica. Uma das medidas seria a indicação da CONAE de aumentar a complementação da União no Fundeb para cerca de 1% do PIB, o que elevaria o investimento, tendo por base o ano de 2010, de cerca de R\$ 7,2 bilhões para aproximadamente R\$ 31 bilhões. O gasto direto com educação pública teria que chegar, de forma gradativa, a um total de 10% do PIB⁸³ nos próximos anos. Ademais, o percentual para a EJA do total de recursos investidos em educação no Brasil ainda é muito exíguo: em 2009, municípios, estados e União investiam menos de 1%.

⁸³ A CONAE indicou que esse percentual tem de ser atingido em 2014.

O direito constitucional à educação não se materializa apenas com a democratização do acesso, mas também pela qualidade do ensino oferecido. Estes dois aspectos se mostram ainda muito insatisfatórios no país, em especial no caso da educação das pessoas jovens e adultas. O acesso é limitado, considerada a imensa demanda reprimida em toda a EJA na educação básica. A qualidade da maioria dos cursos deixa a desejar, pois sem estrutura adequada. A priorização real da educação deste público tem sido postergada, entretanto:

[...] A política de juros e o pagamento das dívidas interna e externa têm gerado um empobrecimento crescente dos orçamentos em todas as instâncias do país, em detrimento das políticas em desenvolvimento e distribuição de renda e o superávit primário, também crescente, tem comprometido especialmente as políticas sociais, pobres de recursos, sem articulação, fragmentadas. [...] A ruptura [do modelo político-financeiro da economia brasileira] não veio, e os paliativos têm sabor amargo e como placebo, iludem, postergam, mas não mudam a situação original. [...] Reconhecem-se esforços e avanços no campo da educação de jovens e adultos, mas ainda restritos a orçamentos que não tomam a área como a anunciada prioridade de governo [...] (RELATÓRIO-SÍNTESE DO VII ENEJA, 2005, p. 3).

Em 2005, o governo Lula já estava em seu terceiro ano de mandato e os movimentos sociais presentes no referido encontro conclamavam que a EJA fosse priorizada, apesar de reconhecer alguns breves avanços, que a ordem econômica fosse redefinida. Para isso, seria preciso adotar uma ação ampla, que respeitasse as características próprias dos sujeitos envolvidos. Contudo, o viés compensatório nas políticas de EJA persistiu durante os dois mandatos do presidente Lula.

Fragmentação, superposição e pulverização de programas para a EJA adotados no governo Lula foram pontos criticados por vários setores que lutavam para que essa modalidade tivesse atendimento adequado. Para Haddad e Ximenes (2008, p. 148) a EJA continuava sendo desvalorizada:

Se a mudança do discurso teve repercussão positiva no posicionamento da educação de jovens e adultos na estrutura do MEC, na agenda política e na cena cultural, a manutenção do sistema de financiamento da educação criado pelo governo anterior limitou seu impacto. No segundo mandato a educação de jovens e adultos passou a ser incorporada aos mecanismos de financiamento do Fundeb, [...] mas sem o status dos demais níveis e modalidades.

Perguntamos para Jorge Teles qual era sua avaliação sobre as políticas de EJA adotadas durante essa administração. O entrevistado começou sua fala traçando um paralelo sobre como essa modalidade foi tratada no governo FHC:

Uma coisa muito clara que nós podemos apreender é que é um processo. A EJA foi sendo entendida enquanto política pública ao longo do governo Lula. O que tinha até 2002, no governo anterior, era um clamor social pela EJA que foi sendo engolido pelo governo federal, muito por conta de pressão até externa. Nós tínhamos uma ação de alfabetização, que era uma ONG, fora do governo, totalmente desvinculada de todas as outras ações da educação. E um programa muito específico que financiava a quem eles chamavam de beneficiários da EJA, que era a gente pobre do Nordeste. Fora isso, você não tinha nenhuma estrutura.

As ações voltadas para a EJA no governo FHC foram, respectivamente, o PAS e o Programa Recomeço. Para o entrevistado, a primeira ação feita pelo governo Lula foi internalizar a intervenção da alfabetização de jovens e adultos, mesmo que, no início, tenha sido realizada de forma inadequada:

Acho que esse foi um passo enorme, porque abriu muita frente de trabalho. Pode-se hoje, olhando para trás, dizer assim: “Foi errado, foi um absurdo, foi ridículo, foi um retrocesso”. Mas, ter trazido para dentro do governo federal foi fundamental para que depois se fizessem outras mudanças. Está certo que se resgatou a noção sanitarista, de ter uma Secretaria de Erradicação do Analfabetismo, a visão de campanha. Isso tudo no início circulou, mas era melhor do que existia antes, ou “menos pior”.

No excerto anterior, Jorge Teles critica o principal chamariz relacionado à EJA encampado no início pela gestão Lula: a Secretaria de Erradicação do Analfabetismo que, segundo a opinião do entrevistado, revitalizava a forma de campanha, com viés sanitarista, no que concordamos. De fato, a expressão “erradicar” carrega a ideia de um mal a ser exterminado, de chaga a ser eliminada da sociedade, acepção essa que não condiz com o direito de todos à educação, até porque evoca pretensa culpa da população jovem e adulta acerca dessa injustiça vigente no país. Com razão, o governo acabou revendo tal conceituação.

Por isso, Jorge Teles afirma que “o grande marco do modo de tratar a EJA do governo Lula se deu em 2004”, pois essa secretaria, que no período abarcava uma grande parte da política de EJA, foi extinta, aliada ao fato de que outra fração

sob jugo da Secretaria de Ensino Fundamental foi também agregada na Diretoria de EJA da SECAD, atual DPEJA. Jorge Teles continua sua análise:

[...] porque as pessoas que estão de fora têm a função de cobrar do governo as mudanças e quem está dentro tem a função de fazer a mudança que seja solidamente estruturada. E foi isso que o governo Lula fez nos outros sete anos, de 2004 a 2010. Foi uma tentativa de ir avançando na política de EJA. [...] mudando o lugar da EJA na política de educação, institucionalizando a EJA e fazendo com que todas as políticas [...] para a educação básica contemplassem a EJA. Qual era a especificidade de EJA? Essa foi a grande visão. O tempo foi insuficiente dada a velocidade com que a máquina pública muda. E dado o perfil federativo do Brasil.

A busca pela institucionalidade da EJA é citada – e não só nesta passagem – como um dos principais objetivos, o que foi correto, dado, notadamente, a forma pouco ou nada oficial com que essa modalidade foi tratada no governo FHC. Contudo, entendemos que a institucionalidade conseguida no governo Lula foi frágil, não alcançando o *status* de política pública prioritária no país. A atenção à especificidade da EJA foi buscada durante o governo Lula, apesar das eventuais falhas, com pouca indução ou apoio do governo federal na construção de propostas curriculares que auxiliassem os demais entes que desenvolvem cursos.

Quanto às duas dificuldades citadas – tempo insuficiente e perfil federativo – acreditamos que ambas incidem sobre as políticas públicas brasileiras, sendo que a EJA não é exceção. No entanto, cabe lembrar que foram dois mandatos consecutivos, perfazendo, por conseguinte, oito anos de intendência, prazo nem tão exíguo assim. Tirante o aspecto de que o atendimento realizado na área não alcançou um crescimento tão espantoso no que se refere ao atendimento, ao contrário, houve retrocesso nas matrículas nos últimos anos.

Em relação ao segundo destaque, deveras dificultoso torna-se a indução e o acompanhamento da União às milhares de localidades que possuem ou deveriam possuir matrículas de EJA. Todavia, as efêmeras medidas indutoras e os programas adotados pela administração federal em parceria com os demais entes foram delineados pelo MEC/SECAD que, sem dúvida, deveria ter buscado canais mais consistentes de assistência e de fiscalização quanto ao cumprimento do direito constitucional à educação que o público em discussão detém. Em outro

trecho, Jorge Teles complementa a dificuldade encontrada pela gestão federal no momento da interlocução com os governos locais:

Esse foi um trabalho formativo que o governo federal tentou fazer nesses sete anos: mudar a concepção dos agentes que trabalham na EJA sobre o lugar dela. E mais ainda: mudar a concepção de agentes que não trabalhavam na EJA, mas tinham decisões sobre ela. O secretário de educação, de orçamento, de planejamento, finanças, fazenda, seja o nome que tiver no estado ou no município, por vezes tinha mais “autoridade” sobre a política de EJA do que o próprio coordenador de EJA. Tinha a chave do cofre.

O entrevistado destaca outras ações implantadas pela gestão Lula: a distribuição de materiais didáticos específicos para a EJA, em especial por meio da criação do PNLD-EJA; a inauguração dos centros de referência para a EJA; o incentivo para que os professores desenvolvessem seus próprios materiais; recursos dispostos para a alimentação escolar dos estudantes jovens e adultos; a política de qualificação dos professores; e, sobretudo, o desenvolvimento da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos. Esta última iniciativa, que vem sendo estimulada, articulada e construída pelo MEC desde 2007, em diálogo com os fóruns de EJA, secretarias de educação municipais e estaduais e outros ministérios, é positiva. Porém, realçamos a importância de o MEC subsidiar de forma mais propositiva os entes com dificuldades na implantação ou crescimento no atendimento do público jovem e adulto. A indução é válida, mas deve contemplar os suportes necessários.

Vejamos a opinião de Cláudio Neto sobre as políticas de EJA adotadas pelo governo Lula:

A política de EJA poderia ser efetivada a partir do Fundeb, mas como o governo inaugurou a EJA neste fundo em uma condição muito desigual foi um fato muito negativo. Eu não sei se consideraria política. Pode ser uma crítica muito acirrada, muito pessimista da minha parte, mas acho que o governo não teve política de EJA até o momento, exceto a inclusão no Fundeb, que foi tímida no começo. O governo priorizou mesmo foi o programa. A tônica do governo Lula, quanto do atual [governo Dilma Rousseff - PT], é no processo de alfabetização.

De acordo com o entrevistado, não foi desenvolvida uma política de EJA, pois o governo Lula apenas adotou programas pontuais, focados principalmente na alfabetização. A exceção seria a inclusão dessa modalidade no Fundeb,

porém, destaca a condição desigual nessa inserção. Por certo, tais programas tiveram destaque, mas consideramos que existiu uma política federal de EJA, mesmo que distante do pleiteado pelos setores organizados na área. Também, a alfabetização foi o carro-chefe dos dois principais programas: o PBA e o Pronera.

Quando Cláudio Neto afirma que as políticas de EJA ficaram restritas ao Fundeb, ponderamos, dentre outras questões, a urgência na construção de uma política unificada de EJA no país, que poderia ocorrer através do desenvolvimento de um sistema nacional – sob a guarda do MEC – que abarcasse todas as iniciativas governamentais para a área. Em outro momento, Cláudio Neto destaca a pouca efetividade desta ênfase na alfabetização: “Você bate na questão da alfabetização e o resultado disso é inócuo. Se você pegar a matrícula de EJA e o índice de analfabetismo no Brasil verá que a gente está muito a desejar”.

Procuramos saber de Jorge Teles quais teriam sido as principais ações para a área realizadas pelo DPEJA. Observamos que as políticas de alfabetização tiveram, no início, um forte caráter de campanha e, posteriormente, a “elevação” à condição de programa. Por fim, quanto ao objetivo de constituir-se em política de Estado, pelo relato a seguir, é questionável que tal processo tenha sido concluído:

Uma das ações fundamentais foi erradicar a Secretaria de Erradicação do Analfabetismo. Segundo, concentrar, pelo menos o que era educação formal, em uma única diretoria. Do ponto de vista de planejamento, reunir todas as ações de EJA em um programa, que é o Programa 1060 que, por motivos políticos, foi chamado Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Não pôde suprimir esse primeiro nome por razões políticas. E, nos últimos anos, de 2008 para cá, essa passagem forçosa da noção de alfabetização enquanto programa, que já tinha trazido de campanha para programa, para porta de entrada para a EJA. E a tentativa de mobilizar os sujeitos que ofertavam alfabetização para entender que aquilo ali era só início de um processo mais longo.

Jorge Teles afirma, em outro momento, que, para se completar a visão de política pública de Estado para a área, é necessário, primeiramente, pensar na agenda pública, pois só o que dela consta se transforma em política pública. Para tanto, há a dificuldade de os formadores de opinião perceberem a importância dessa questão, uma vez que ainda compreendem o direito educacional do público jovem e adulto como um resíduo de um ciclo de crescimento que produziu essa

pretensa discrepância, mas que as questões demográficas dariam conta de resolver. Concordamos quanto à importância da construção de uma agenda pública que priorize e mobilize a sociedade para a relevância da questão, contudo entendemos que não houve grande empenho do governo federal em realizar uma proposição mais intensa. Jorge Teles salienta, ainda, a importância de envolver o legislativo e o judiciário na cobrança deste direito, bem como de incentivar os setores organizados na área a ocupar espaços como o dos conselhos do Fundeb.

Perguntamos também para Maria Margarida qual era sua avaliação em relação às políticas adotadas pelo governo Lula para a EJA. Eis a sua apreciação:

Eu não tenho nenhuma ingenuidade, porque vivi os oito anos do [governo] FHC. Não é a mesma coisa. Agora, eu não posso dizer que nós superamos problemas históricos. [...] Ainda há uma luta histórica, por exemplo, de ver a EJA fora de uma lógica compensatória e aligeirada. Os programas [...] implementados no governo Lula, em alguma medida, mantêm essa lógica. O PBA é uma campanha.

A entrevistada ressalta, inicialmente, as diferenças das políticas adotadas para a EJA nos governos FHC e Lula. De fato, como procuramos mostrar neste trabalho, essas diferenças ocorreram e devem ser destacadas. No entanto, Maria Margarida considera que alguns problemas históricos não foram superados, por exemplo, a lógica compensatória e aligeirada. Também concordamos que nos diversos programas realizados pelo governo Lula tais características estiveram presentes. Sobre o PBA, curso com poucos meses de duração e com concepção restrita de alfabetização, a entrevistada tece mais alguns comentários:

A política federal não tem que apoiar alfabetização fora do sistema. Tem que apoiar dentro do sistema. Se é que eu vou complementar salário, se é que vou dar apoio tenho que apoiar o primeiro segmento. Até porque o conceito de alfabetização é equivocado e a gente já discutiu historicamente, não estamos na década de 1960 para se dizer que não se alfabetiza em horas, em meses. A ideia de pegar a alfabetização em um conjunto de habilidades, de leitura e escrita, uma lógica matemática, uma inserção social, que passa pelos conhecimentos não só das áreas de geografia, história, mas também das áreas das ciências da natureza, isso é o primeiro segmento!

Maria Margarida defende que a alfabetização deve estar inserida nos sistemas municipais e estaduais, como parte do atendimento do primeiro

segmento do ensino fundamental, e não colocada em um programa externo a esses sistemas, como acontece com o PBA. Em outro momento, a entrevistada pontua que muitos administradores municipais deixam de abrir vagas em EJA nas séries iniciais por acharem que este programa já dá conta dessa atribuição. Por óbvio, em muitos casos, trata-se apenas de uma alegação fortuita com o objetivo de tirar a responsabilidade do gestor quanto à oferta de cursos que possam permitir o prosseguimento dos estudos para os egressos do PBA.

Entretanto, nossa consideração não questiona a importância do argumento apresentado por Maria Margarida, que critica a concepção restrita de alfabetização utilizada no referido programa. Nesse cenário, os estudantes do PBA acabam estudando pouco tempo para que o processo de alfabetização de fato aconteça, com o agravante de não ter acesso à continuidade de estudos. A entrevistada tece outros comentários sobre a questão, dos quais destacamos, em especial, o uso político feito por muitos gestores, face à existência desses programas/campanhas:

Por isso que não dá para ter programa de alfabetização. Precisa ter um ensino fundamental ofertado nas suas diferentes características porque o público é diferenciado. Isso é difícil de fazer. Montar campanha, distribuir dinheiro depois inclusive lotear politicamente os municípios para dizer quem vai ser alfabetizador e quem não vai ser é muito mais fácil.

Observa-se que o PBA não eliminou o analfabetismo no Brasil e deveria, no mínimo, sofrer um redesenho ou, como preferimos, deveria ser inserido dentro das redes de ensino como a primeira série do ensino fundamental (EJA). Dentre seus problemas podemos citar a dificuldade em garantir continuidade nos estudos de seus egressos. Para resolver tal atribuição seria necessário que a União institucionalizasse de fato a EJA nas redes físicas, obviamente, em parceria com estados e municípios. Sua inclusão no Fundeb, se realizada de forma isolada, como vem acontecendo, não conseguirá garantir essa institucionalização. Por isso, é imprescindível que o financiamento e a indução do governo federal extravasem os recursos disponibilizados neste fundo. A mobilização dos sistemas locais só ocorrerá através de uma política indutora mais contundente.

Maria Margarida cita outras repercussões contraproducentes trazidas pela lógica de programa/campanha de curta duração, com estrutura precária:

Em partes, os municípios querem o seguinte: é menos trabalho. Vou pagar uma pessoa voluntária, não vou ter compromisso com professor contratado que depois... essa é uma outra lógica que é cruel, porque o PBA, como ele não está colado no sistema, não é o professor que faz, o que acontece com essa política é que de novo reforça uma ideia de que a EJA vai acabar. Porque esse voluntário não tem institucionalidade na rede. Essa perspectiva de que não preciso contratar professor porque isso vai acabar.

O ProJovem Urbano também pode ser criticado devido ao seu caráter assistencialista, bem como por ser um curso focado, aligeirado e com ênfase na certificação, aspectos presentes em muitas políticas adotadas para a EJA na história brasileira. Apregoa uma ação comunitária que se limita tão-somente à intervenções factuais, que não permitem transformações mais fecundas nas localidades atendidas por este programa. Revestido de aparente inovação, principalmente quando salienta a inserção dos jovens matriculados no mundo do conhecimento científico e tecnológico, o ProJovem Urbano, em geral, não possibilita o acesso e a permanência em cursos de qualidade, que contribuam para a construção de percursos educacionais e/ou profissionais efetivos.

O Projeja, em que pese algumas falhas elencadas durante este trabalho, deveria ser estimulado. O Projeto de Lei nº 8.035/2010 para o novo PNE, proposto pelo governo federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, prevê em sua meta nº 25 a oferta de, no mínimo, 25% das matrículas de EJA na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Apesar de considerarmos baixo tal percentual, valorizamos a iniciativa. O Projeja deve atender essa população, em especial porque utiliza a estrutura dos IFET.

Segundo Cláudio Neto, as políticas de EJA não são adequadas, pois focam quase somente a alfabetização, não dando conta, de maneira satisfatória, de toda uma juventude que está sendo “descartada” do ensino regular:

[não prestam] atenção em uma população dos 15 aos 21 anos de idade, que o ProJovem tenta vir para dar conta, que é fazer uma política de recuperar essa juventude que a escola dita regular não dá conta. Ela expulsa, ela limita, não deixa acontecer. O erro da SECAD está aí, porque centrou fogo no Brasil Alfabetizado, tentou jogar os municípios nessa roda por meio da Agenda Territorial e não deu certo. Porque o problema da EJA no Brasil não é mais alfabetização. É claro que a alfabetização tem um peso importante,

mas tem que pensar a EJA ao longo da vida. É um problema de concepção e não de estratégia ou de conteúdo programático.

Procuramos saber de Jorge Teles quais motivos estão levando as matrículas de EJA a sofrerem uma diminuição, de acordo com os últimos censos escolares. Ele apontou, inicialmente, que o ajuste metodológico dessas aferições, ocorrido em meados da década passada, colaborou para a queda, uma vez que existia a possibilidade de a metodologia anterior realizar a dupla ou tripla contagem de um mesmo estudante, fato este que deixou de acontecer no novo procedimento. Vale ressaltar, contudo, que as matrículas da EJA continuaram a cair, segundo os censos escolares posteriores à mudança metodológica.

Jorge Teles reconheceu, em outro momento, que esta mudança não foi o único motivo. Listou a diminuição de locais que oferecem EJA, ocorrida em vários estados e municípios, e a difusão do mecanismo de polarização dos cursos de EJA. Ou seja, ao invés de muitos administradores abrirem ou manterem salas em bairros onde existia demanda, acabaram agregando em pólos de atendimento, concentrando escolas ou salas, só que com o mesmo tipo de infraestrutura que os estudantes encontravam perto de suas casas:

Na realidade, concentra escola, oferece a mesma coisa só que mais longe. O que em alguns lugares, por questão de deslocamento, rede pública de transporte, de horário inviabiliza o aluno de frequentar a EJA, que é o caso de São Paulo e de vários outros lugares do Brasil em que as pessoas começam a concentrar. [...] “Ah, não tem demanda”. Claro que tem demanda, vá para o lugar aonde a demanda existe.

Outros motivos elencados são: a rigorosidade descabida no que se refere aos estudantes por turma, que leva muitas gestões a fecharem ou não abrirem turmas de EJA; o austero controle de frequência desses estudantes que, por motivos diversos, acabam se ausentando em certos períodos do ano letivo e, por isso, são reprovados e acabam desistindo de estudar; a falta de um atendimento voltado à especificidade dos sujeitos; a falta de censos públicos que possibilitem o atendimento correto da demanda. Segundo o entrevistado, o apontamento relacionado diretamente com as responsabilidades do governo federal seria a

importância de um olhar mais atento na questão do currículo dessa modalidade de ensino, que serviria de referência para todos os entes que têm matrículas em EJA.

Perguntamos também para Cláudio Neto quais seriam as razões para as matrículas de EJA no Brasil estarem diminuindo, conforme se constata nos últimos censos escolares. De acordo com o entrevistado, um dos principais motivos é a própria forma na qual a escola formal está organizada, é a concepção que, muito provavelmente, não atende aos anseios do público jovem e adulto:

[...] Eu acho que essa população da EJA não se encontra na escola formal como a gente organiza. Como decorrência desse problema de concepção, a gente não consegue organizar uma escola pública de atendimento à EJA que dê conta dessa população. Em um primeiro momento ela tem certo entusiasmo, mas depois percebe que a escola não vai dar conta daquele interesse que ela tem. Talvez ela não saiba qual é, mas ela percebe que a escola também não sabe o que quer consigo mesma e eles acabam a abandonando.

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: como mencionamos, em 2009, os estados investiram 0,86% e os municípios 0,64%. Cabe destacar, ainda, que os percentuais vêm sofrendo queda nos anos de vigência do Fundeb.

Os movimentos sociais, sobretudo através dos diversos fóruns estaduais ou regionais de EJA, compreendem que houve uma breve melhoria no governo Lula, porém, continuam a salientar a importância de se construir políticas de Estado, justamente para que a EJA seja valorizada e reconhecida como parte de um campo de direitos. O excerto a seguir corrobora essa afirmação:

Assim, algumas questões são problematizadas e, ao mesmo tempo, as ações do governo brasileiro para a EJA são reconhecidas como avanços: a inclusão da EJA no FUNDEB, o diálogo mais próximo com a SECAD, a inclusão da diversidade na agenda da EJA. Entretanto, por não responderem a todas as demandas, demarcam a necessidade dos Fóruns em defenderem políticas de Estado que superem a lógica de políticas de governos (RELATÓRIO-SÍNTESE XI ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, 2009, p. 3).

Neste mesmo ENEJA (Anexo 1 – Rodas de conversa) aparecem as proposições que os movimentos sociais têm reivindicado, como, por exemplo: 1) a necessidade de garantir um maior controle social de acompanhamento e cobrança na utilização dos recursos do Fundeb; 2) a importância de pautar um debate que reivindique o fim de programas fragmentados para a EJA, que não têm efetividade e esvaziam as políticas; 3) a rediscussão sobre os vários programas implantados pelo governo federal, tais como o ProJovem e o Proeja, no sentido da construção de uma política pública nacional para a EJA; 4) uma maior fiscalização pelos poderes públicos e pelos fóruns de EJA na aplicação dos recursos do FPM e do Fundeb nessa modalidade educativa; 5) a garantia de que o ProJovem e o PBA migrem para as redes municipais de educação e as matrículas sejam feitas através da EJA, garantindo assim o acompanhamento por docentes concursados; e, por último, 6) a necessidade de tratamento isonômico da EJA no Fundeb, quer dizer, igualar o valor financeiro do educando jovem e adulto ao do ensino regular. Três das proposições citadas se relacionam com o Fundeb, o que mostra a relevância do estudo deste tema.

Perguntamos aos entrevistados se houve melhorias nas relações entre o governo Lula e os movimentos sociais e, se positivo, se isso foi benéfico para o desenvolvimento das políticas de EJA no país. Cláudio Neto disse o seguinte:

Eu acho que tem um problema sério de concepção, tanto por parte do governo quanto por parte do movimento. Até 2003 não tínhamos financiamento e nem participação governamental. De lá para cá, foi um avanço o governo perceber que ele também tem responsabilidade na definição de política, que ele tem que dialogar com a sociedade civil, mas, por outro [lado], aconteceu um problema muito sério, que é a assimilação do governo em relação aos movimentos sociais. Hoje o poder de discussão e de intervenção na política é menor do que antes do governo instituir o diálogo e até financiar o movimento. Em um primeiro momento, foi interessante sentar para dialogar, mas hoje estamos completamente perdidos. O movimento se integrou e se entregou ao governo. [...] O grande problema é esse: o movimento se diluiu nas ações do governo, não tem crítica nenhuma e não consegue colaborar dando sua linha de atuação na política de EJA no Brasil.

Como podemos observar, o entrevistado destaca uma mudança na relação entre os movimentos sociais e o governo federal. Se, praticamente inexistia uma relação entre estes sujeitos, com a eleição do presidente Lula começou a existir uma aproximação salutar. A administração federal abriu um diálogo, encetou participação nos ENEJA, inclusive com o financiamento desses eventos. Todavia, com o decorrer do tempo, a fronteira entre os distintos interesses e/ou papéis que existiam entre ambos sofreu mudanças. Os movimentos tiveram dificuldades para se posicionar frente às divergências de concepções com as propostas governamentais. As críticas ficaram brandas ou mesmo deixaram de acontecer. Em outro momento, Cláudio Neto tece outras considerações sobre este assunto:

[...] E a gente não faz a crítica porque acha que é melhor estar com esse governo, tendo o que a gente tem do que fazer a crítica e desmoralizar esse governo, pois depois vem um governo pior. É um equívoco do movimento no Brasil achar que fazer a crítica é desqualificar o governo e não ajudá-lo a crescer.

Maria Margarida também cita possíveis ganhos na relação mais próxima entre os movimentos sociais e o governo federal, bem como afirma que a SECAD teria sido o órgão que possibilitou isso. No entanto, também pondera sobre os malefícios, especialmente quanto ao financiamento de eventos como os ENEJA:

Agora, penso que o que nos diferenciou muito dos oito anos do governo FHC foi a nossa possibilidade de articulação e de visibilidade nacional. Se for pensar o que era a mobilização dos fóruns de EJA no contexto ali de 2002 e o que é hoje perceberemos que deu salto significativo. E a presença da SECAD nesse salto é inegável. O fato de a SECAD ter começado a financiar a partir de 2004 os ENEJA, para o bem ou para o mal, contribuiu para o crescimento desse movimento. Para o mal porque há sempre uma tensão de que financiar é pautar. Entra dinheiro do governo federal e tem que discutir o que ele quer.

Em outro momento, ela ressalta a importância de os movimentos não perderem a criticidade, bem como a oportunidade de observar e de obter ganhos reais nessa contradição dialética ocorrida na relação com a administração federal. A entrevistada lembra, a seguir, que, apesar do risco sempre presente de que “financiar é pautar”, os ENEJA não deixaram de criticar as políticas governamentais:

É uma crítica que deve ser feita e tem seus aspectos que são comprovados. Agora, acho que não falta crítica ao governo nos relatórios dos ENEJA. É só verificar o que está pautado desde 2004 para cá, é uma insistência inclusive nas mesmas pautas. Se há insistências nas mesmas pautas é um sinal de que elas não estão avançando. O que não está avançando? O dinheiro investido na alfabetização continua sendo equivocados. Eu estou de novo em um programa que é um modelo de campanha e que ele não se materializa, que é o PBA. Cadê a matrícula do primeiro segmento da EJA? É onde nós mais caímos porque o município acha que não precisa fazer alfabetização, não precisa fazer primeiro segmento porque o PBA está fazendo. Isso é um absurdo.

A crítica aos programas e projetos de EJA adotados na gestão Lula de fato aparecem em vários relatórios-síntese dos ENEJA. Todavia, entendemos que a preocupação levantada por Maria Margarida e Cláudio Neto sobre o perigo de os movimentos perderem a criticidade é pertinente. O próprio documento do XI ENEJA (2009, p. 3) destaca a importância de ressignificação e de uma maior politização desses encontros, bem como a necessidade de “[..] uma constituição de maneira autônoma, mesmo com a contribuição financeira do MEC [...]”.

Perguntamos a Cláudio Neto se as políticas de EJA adotadas no governo Lula mantiveram ou romperam com as características históricas dessa modalidade de ensino no Brasil, como, por exemplo, serem compensatórias, aligeiradas, com ênfase na certificação e pautadas em ações paliativas. Eis a sua avaliação:

[...] A gente parou de fazer a crítica a esse governo porque a gente acha que esse governo é “menos ruim” do que o outro [FHC] se estivesse aí hoje. [...] Mas ela continua sendo compensatória, aligeirada. E o pior, acho que a política de EJA hoje no Brasil é acéfala, não diria que temos uma política de EJA no Brasil.

Perguntamos também a Jorge Teles se as políticas de EJA no governo Lula superaram os rótulos históricos citados anteriormente. Para ele, as medidas desenvolvidas por esta gestão realizaram um bom avanço na área, todavia a mudança de cultura, necessária a uma perene transformação, não foi atingida:

É ingenuidade achar que oito anos de governo mudam quinhentos anos de história. [...] não são suficientes porque é uma mudança de cultura. Se fosse simplesmente implementar um programa, porque aí as pessoas misturam. Elas discutem políticas e querem resultados de programa, de projeto. Programa e projeto você faz em um estalo. Política é mudança de cultura. E cultura você só muda quando todo mundo muda junto. Acho que houve um grande

avanço, acho que foi marcante. Foi um divisor de águas na história da EJA, não só por causa do programa A, B ou C, mas da maneira como o governo fez isso. Muito mais do que pelos programas, foi a dinâmica implementada de 2004 até 2010, de construir junto com a sociedade civil. [...] O grande legado que o governo Lula vai deixar é: 1º) existe outra EJA; 2º) é possível avançar rumo a essa outra EJA; e 3º) é possível avançar junto. A ideia de que é possível avançar junto é uma ideia muito cara para esse governo. E é uma construção de política pública que nunca foi feita.

Apesar de reconhecer algumas melhorias realizadas pelo governo na área, acreditamos que muitos desses rótulos continuam presentes. O próprio ex-diretor do DPEJA afirma que grandes e esperadas mudanças não ocorreram. É possível que dois mandatos sejam um período curto quando pensamos em transformações mais profundas, em alterações de mentalidades. Porém, o arcabouço das políticas públicas de EJA continuou praticamente o mesmo. Como os entrevistados disseram, inclusive Jorge Teles, campanhas ou programas induzidos pelo governo federal continuam sobressaindo-se em relação à configuração de uma política pública de Estado para a área. Os números de atendimento continuaram tímidos: a eliminação do analfabetismo continua distante e pouco alterada pelas políticas – melhor dizendo, campanhas, programas – de alfabetização de jovens e adultos; as matrículas na educação básica diminuíram, segundo os últimos censos escolares.

O viés compensatório perdura, apesar da tentativa pontual de atender as especificidades dos sujeitos demandantes da EJA. A discussão sobre o currículo não prosperou, em especial devido à falta de maior empenho do MEC/SECAD na formulação de uma proposta curricular adequada, que chegasse às escolas que oferecem EJA no país. A formação dos professores que atuam na área continua abarcando apenas pequenos grupos de educadores, as exceções acontecem em administrações que valorizam um pouco mais essa questão. A busca de rápida certificação não foi afastada pelo governo Lula, afinal o Encceja, apesar de todas as críticas feitas pelos movimentos sociais da área, continua sendo aplicado, em um formato que até Jorge Teles não acredita ser correto. Persistem, igualmente, características paliativas. A brevidade dos cursos de alfabetização e a falta de garantia governamental para a continuidade de estudos são exemplos disso.

Ou seja, as três ações citadas por Jorge Teles, como legado do governo Lula, podem ser questionadas. A existência de “uma nova EJA” é questão relativa. Foram sim criados novos programas, com características distintas dos adotados na gestão FHC, mas, como descrevemos, alguns aspectos históricos continuaram. Quanto à possibilidade de avanço a uma “outra EJA”, entendemos que a política pública adotada pelo governo federal está distante de um formato diferenciado, como pleiteado pelos movimentos sociais. Por último, a menção de que é “possível avançar junto” também pode ser interpelada. Canais de debate foram abertos, como a participação governamental nos ENEJA e o desenvolvimento da Cnaeja. Todavia, a participação em instâncias não deliberativas tem um caráter limitado. Um exemplo disso é que, quando analisamos os documentos dos encontros nacionais, críticas recorrentes às políticas públicas são observadas durante os dois mandatos do presidente Lula. Determinados pontos podem até terem sido revistos pela administração, mas a estrutura sofreu pouca intervenção.

O citado caso do Encceja talvez seja um dos mais emblemáticos. O excerto a seguir da fala de Jorge Teles corrobora que mudanças aconteceram, porém em grau não tão elevado como, talvez, os próprios dirigentes da SECAD esperavam:

[A política de EJA] Foi construída, não existia até 2003. Ela foi construída enquanto política integral. Em 2003 existia uma política para a alfabetização e uma política para a EJA, eram coisas separadas. E uma política para a qualificação profissional, uma política para educação profissional, era fragmentado. Isso foi sendo reunido em uma política única. [...] E aí alguns programas ainda são necessários. A ideia é a seguinte: campanha ninguém quer. Mas, qual vai ser a decisão: acaba o Brasil Alfabetizado agora e fica sem a oferta e, por conta de um ideário futuro que se quer gerar, gera um monte de gente fora do processo de aprendizagem ou você traz algumas pessoas e vai ao longo do tempo mudando até chegar no que se quer, que é uma EJA única com várias etapas, modalidades, níveis, etc.

Indagamos Maria Margarida sobre qual seria a principal reivindicação dos movimentos organizados ligados à EJA no atual cenário. A consolidação da EJA enquanto política pública e como direito são as tônicas que ainda se sobressaem:

Continuo achando que a EJA não é política pública. Temos que compreender qual a dimensão de ser política pública para ser incorporada como educação de direito e acho que temos que nos pautar o tempo todo por isso. Disso se desdobram todas as coisas.

Na verdade, se a gente continuar sendo um apêndice do sistema, se continuar sendo aquilo que vai acabar, que daqui a pouco não precisa mais, a gente não vai sair do lugar. Desse ponto de vista, educação como direito e aí ser pautada como política pública é o fundamental para nós.

Em outras palavras, passados mais de vinte anos da conquista constitucional dos jovens e adultos à escolarização e após inúmeros projetos, ações e programas nacionais de EJA realizados nas últimas décadas, a entrevistada procura enfatizar que a EJA ainda é desconsiderada, tratada como uma política pública educacional de segunda linha. Embora o arcabouço legal lhe garanta e o discurso oficial declare atendê-la de maneira satisfatória, a realidade confere *status* inferior nas políticas educacionais, o imaginário social a apreende como modalidade em processo de extinção, como algo apenas do passado.

Arelaro e Kruppa (2007, p. 100) destacam a importância da construção de uma política nacional de EJA, ainda não realizada de forma consistente no Brasil:

Não são poucas as razões para que se continue defendendo a importância de uma política nacional de educação de jovens e adultos que garanta a todos os brasileiros o direito a uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade, priorizando o uso de recursos públicos para esse fim. Hoje, o Estado vem mantendo uma atitude de aparente inércia sobre essa questão; sequer cumpre a obrigatoriedade do levantamento censitário, pelo qual se identificaria e quantificaria com maior precisão os milhões de brasileiros que deveriam ser incluídos em propostas de EJA.

Segundo as autoras, ainda se mantiveram disposições inconstitucionais de leis tendenciosas, como os vetos do Fundef e no PNE, além do estabelecimento de ponderações mais baixas para a EJA no Fundeb. Citando Gramsci, Machado (2009, p. 29) traça alguns desafios que as políticas de EJA ainda têm no país, com destaque para a questão do seu financiamento:

Como condição histórica, a EJA chega ao século 21 com imensos desafios de conquista de espaço na agenda educacional e de superação de velhas práticas e concepções equivocadas, fortemente marcadas pelas relações que se estabeleceram no Brasil entre o Estado e a sociedade civil, destacadas antes como a constituição de uma “hegemonia couraçada de coerção” (Gramsci, 2007, p. 244⁸⁴). A face mais clara dessa coerção, no campo da

⁸⁴ A obra citada é GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel: notas sobre o Estado e a política*. 3. Ed. Rio de Janeiro/SP, Civilização Brasileira, 2007. (Cadernos do cárcere, v. 3).

política da EJA, acaba se revelando, contraditoriamente, naquilo que lhe dá condições de alguma materialidade, ou seja, o financiamento do governo federal. O contexto [...] de que estamos tratando, o período de 1996 aos dias atuais, é emblemático para confirmar essa capacidade do governo federal de adesão aos seus programas (PAS, Recomeço, PBA e Fazendo Escola) pela lógica do financiamento das ações de alfabetização e EJA.

Portanto, um dos principais desafios das políticas de EJA no Brasil é sobrepujar as ações pontuais de governo e constituir-se como uma política pública de Estado. Ademais, a persistência de programas/campanhas de curta duração, desprovidos da estrutura adequada, tão comuns na história dessa modalidade educativa, continuam com o PBA:

As experiências nacional e internacional de mais de meio século demonstram que campanhas que apelam à urgência da alfabetização em massa podem, em um primeiro momento, sensibilizar a sociedade e mobilizar a demanda dos jovens e adultos, mas salvo raras exceções, não produzem resultados efetivos e duradouros. Sabemos que a aquisição da leitura, escrita e do cálculo requer um período não muito breve de aprendizagem, e sua consolidação demanda a existência de oportunidades de continuidade de estudos e de um entorno sociocultural estimulante ao uso cotidiano das habilidades recém-adquiridas. Hoje, temos ciência de quão difícil é motivar o ingresso e permanência em processos de aprendizagem de pessoas que vivem múltiplos processos de marginalização socioeconômica e cultural, o que resulta nos altos índices de abandono dos programas educativos dirigidos aos jovens e adultos. [...] Por isso, as iniciativas de alfabetização têm maiores chances de êxito quando se articulam a outras políticas de inclusão socioeconômica e desenvolvimento local, abrindo oportunidades de elevação de escolaridade, qualificação profissional, fruição cultural e participação cidadã (DI PIERRO; VÓVIO; ANDRADE, 2008, p. 32).

A articulação com outras políticas de inclusão tem que ser melhor desenvolvida na indução estatal. Vale salientar que, desde 2007, o MEC vem articulando, em diálogo com os fóruns de EJA, secretarias de educação municipais e estaduais e outros ministérios, o estabelecimento da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos. Destacamos como positiva tal iniciativa, porém ressaltamos a importância de o MEC subsidiar de forma mais propositiva os entes com dificuldades na implementação ou crescimento no atendimento do público jovem e

adulto. A indução por parte da União, com a adequação de recursos (financeiros, formativos, entre outros), deve ser mote central na política de EJA brasileira.

Concordamos com a análise do Relatório-síntese do XI ENEJA de que, apesar dos avanços e do breve incremento simbólico do lugar ocupado pela EJA na agenda política do governo, a gestão Lula não conseguiu, de fato, romper com a concepção de EJA elaborada no âmago das reformas neoliberais do Estado e da educação, que perpassaram a década de 1990. A repercussão disso pode ser identificada na fragmentação, sobreposição e pulverização de ações, projetos ou programas para a EJA, que continuaram regidos pela lógica da parceria “conciliatória”, cujos resultados não serviram para constituir uma política pública de Estado com efetividade social, para reverter o cenário de marginalização.

O governo Lula aumentou os investimentos federais na EJA. Criou programas característicos para a área, com o objetivo de atender públicos específicos. Tais ações mostram uma retomada (ou, pelo menos, uma tentativa de retomada) do papel da União na indução das políticas de EJA. Contudo, não conseguiu alcançar resultados satisfatórios quanto ao atendimento da demanda, tampouco desenvolveu cursos com qualidades desejáveis.

A SECAD retrata essa atenção às especificidades do público da EJA. Com a sua criação, alguns programas de alfabetização e de educação básica passaram a ser alocados, sobretudo, no DPEJA. Porém, muitos outros programas continuaram ou foram dispostos em outras secretarias ou ministérios. Dentre eles, podemos citar o ProJovem (SNJ), o Proeja (SETEC/MEC) e o Pronera (INCRA). Em um olhar menos atento o fator positivo da diversidade pode prevalecer, no entanto, em uma observação mais cauta, as características mais evidentes são de ações dispersas, fragmentadas, de fôlego curto. A falta de uma coordenação interministerial é flagrante, mesmo após o advento da SECAD.

Tal dispersão de ações dificulta o próprio acompanhamento sobre o atendimento e os recursos dispostos. Diferentemente da educação provida às crianças e adolescentes, a EJA transita entre ações, projetos e/ou programas especiais, alguns com caráter de campanha, e cursos mais consolidados nas redes de ensino, que recebem recursos do Fundeb. Ademais, há ainda instituições

não governamentais que são convidadas a realizar uma obrigação que é estatal, sob a forma de parcerias. Esse quadro obstou, em muitos momentos, a construção de políticas federais de EJA mais efetivas. Em muitos programas, a discrepância dos números de atendimento foi um fato comum.

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. Tal medida colaboraria em muito para que prefeituras e estados passassem a oferecer mais cursos de EJA e/ou aumentassem a qualidade dos existentes. Está patente, sobretudo quando analisamos a evolução dos dados referentes às matrículas de EJA, que esse incentivo não implodirá o Fundeb. Ao contrário, trata-se de medida que cumprirá a dívida histórica que o Estado brasileiro tem com o público jovem e adulto que não teve oportunidades de acessar ou concluir seus estudos na idade esperada. Os fatores de ponderação existentes no Fundeb são também questionáveis. Para garantir uma educação de qualidade social é de extrema importância levar-se em consideração o CAQ de cada etapa ou modalidade educativa.

No tocante aos recursos disponibilizados pelo Fundeb para a EJA, em 2010, de acordo com as estimativas, esse valor teria alcançado o total de, aproximadamente, R\$ 5,2 bilhões. Entretanto, não se tem certeza se essa quantia é investida realmente em cursos de EJA. Como o repasse não é carimbado, há desconfiança de que partes consideráveis dos recursos alocados para a EJA sejam gastos por alguns municípios e estados no ensino regular. Esse mecanismo não é ilegal, pois a lei do Fundeb permite a distribuição dos recursos entre as diversas etapas, contudo, quando se trata dessa 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 dessa modalidade no Fundeb estão situadas na faixa de 8,6% do total de matrículas desse fundo. Essas informações podem indicar que, muito provavelmente, os recursos desse fundo para as matrículas de EJA não estão 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 dessa 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.

Chamamos a atenção também para as gritantes diferenças no que se refere aos valores estudante-ano no Fundeb. Em 2010, segundo as estimativas, um educando jovem e adulto, morador dos estados que recebiam apenas o mínimo nacional (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) e que estivesse matriculado na EJA com avaliação no processo teria recebido quase a metade (R\$ 1.131,878) do que é investido no estado (RR) que possui o maior valor estudante-ano (R\$ 2.131,98). Defendemos que o governo federal tenha como desafio a meta de dirimir tais desigualdades pelo menos até o fim do décimo ano do Fundeb, no caso, 2016. É inadmissível que esse quadro perdure durante toda a vigência deste fundo, afinal uma nação tem que proporcionar, mesmo que paulatinamente e em médio prazo, que seus moradores recebam igual investimento durante sua escolarização, independente do local em que residam.

Em outras palavras, ocorreram avanços no financiamento da EJA no governo Lula, como maior aporte de recursos financeiros em alguns programas. O Pronera, por exemplo, que havia executado, no período de 1998 a 2002, uma média anual de cerca de R\$ 9,2 milhões, teve forte crescimento no governo Lula: de 2003 a 2009 teve médias anuais executadas de R\$ 33,0 milhões. Outra comparação que podemos fazer é entre o Programa Recomeço (gestão FHC) e os recursos do Fundeb com base nas matrículas de EJA: em 2002, a cifra do programa citado foi de aproximadamente R\$ 500 milhões, enquanto, em 2009, o repasse relativo às matrículas de EJA foi cerca de R\$ 4,8 bilhões no fundo.

A inclusão do financiamento da EJA no Fundeb foi outro ponto positivo, afinal o fundo anterior excluía essa modalidade. Sem embargo, tais avanços têm que ser vistos com muita cautela, principalmente devido aos seguintes fatores: o crescimento no investimento acontece, 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 é 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 essa modalidade no país, a saber: atender as 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 trabalho mostram ter havido uma diminuição das matrículas nos últimos anos no Brasil, período de vigência do Fundeb. A demanda potencial de EJA continua imensa. O analfabetismo absoluto não dá sinais de ser enfrentado e eliminado em um curto prazo, afinal as políticas (ou programas) de alfabetização, como o PBA, não têm sido suficientes para baixar rapidamente os índices de jovens e adultos analfabetos. A continuidade nos estudos de egressos dos programas de alfabetização está sendo garantida apenas para uma pequena parcela dessas pessoas.

Em linhas gerais, portanto, ao analisarmos as políticas de EJA nos governos Lula constatamos a continuidade de muitas de suas fragilidades históricas: a baixa qualidade dos cursos e/ou programas oferecidos; o isolamento em relação a outras políticas sociais; a adoção de políticas descontínuas e secundárias, com fragmentação, justaposição e pulverização; a limitada institucionalização das políticas de EJA; a parca importância simbólica da educação das pessoas jovens e adultas por parte de muitos gestores; e, por fim, a tímida indução do governo federal na construção de políticas mais agressivas voltadas para a escolarização desse público.

O financiamento da EJA ainda é insuficiente, apesar dos avanços como a constância de recursos proporcionados pelo Fundeb. A superação das fragilidades citadas anteriormente e o maior aporte de recursos para essa modalidade são os principais desafios para que os jovens e adultos possam, de fato, ter garantido o direito educacional previsto na CF/1988. Além disso, defendemos que os recursos têm que ir além dos investimentos dispostos no Fundeb.

Volpe (2010) procurou responder uma pergunta central em seu trabalho: o financiamento da EJA constituiu um direito no período 1996-2006? Para a autora, isso não aconteceu, pois, para institucionalizar-se como um direito, o investimento não poderia ser tão baixo em relação a outras etapas ou modalidades de ensino, em especial devido à enorme demanda potencial presente no país.

Neste estudo, a conclusão a que chegamos é muito similar à proferida por Volpe (2010). As formas existentes de financiamento para a EJA não estão propiciando um aumento no atendimento de grande parcela de jovens e adultos que nunca puderam estudar ou que não puderam concluir, no mínimo, a educação básica. Na verdade, o país está distante, inclusive, de universalizar o ensino fundamental, etapa obrigatória desde a promulgação da Carta Magna.

Arroyo (2005, p. 46) destaca que os sistemas escolares deveriam ter um olhar diferenciado para esses jovens e adultos que procuram dar continuidade aos estudos. A ordem rígida de muitos cursos de EJA não favorece e/ou estimula o ingresso ou permanência dessas pessoas excluídas (não só) educacionalmente:

A maior parte desses jovens e adultos já tentaram articular suas trajetórias de vida com as trajetórias escolares. A maior parte com experiências frustrantes. Elas revelam a incompatibilidade entre trajetórias populares nos limites da sobrevivência e a rígida lógica em que se estrutura nosso sistema escolar. O que nos garante que essas tensas relações serão superadas se o sistema escolar continua tão apegado a suas inflexíveis lógicas?

Não seriam estas algumas das razões do fracasso das políticas de EJA e da sua própria inserção no Fundeb? Defendemos que este fundo (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 essa especificidade, com boa formação continuada, salários adequados e plano 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 esse direito educacional que tem sido negado a muitos jovens e adultos.

Devemos, portanto, 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. Os selos que premiam os municípios que avançam na eliminação do analfabetismo não trazem contribuições reais se adotados de forma isolada. O aspecto simbólico da medida deveria estar atrelado a incentivos financeiros para que esses entes avançassem de maneira consistente no atendimento dessa modalidade. 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.

Como afirma Arroyo (2005, p. 48), o próprio ensino regular tem que desenvolver outras formas de atendimento que garantam a permanência dos grupos mais excluídos. Caso contrário, continuaremos “fabricando” futuros jovens e adultos destituídos do direito educacional:

[...] mostrando aos formuladores de políticas que não é suficiente celebrar a “quase” universalização da entrada no sistema escolar enquanto esse sistema, com sua rigidez excludente e seletiva, torna inviável a permanência dos setores mais marginalizados e penalizados da sociedade. A EJA sempre veio para recolher aqueles que não conseguiam fazer seu percurso nessa lógica seletiva e rígida [do] sistema escolar. Cada jovem e adulto que chega à EJA são náufragos ou vítimas do caráter pouco público [do] sistema escolar. Um espaço será público quando adaptado às condições de vida em que o povo pode exercer seus direitos.

Afinal, assevera o autor (2005), se as trajetórias de vida não se encaixavam nas “fissuras escolares” enquanto crianças ou adolescentes, por quais motivos o fariam quando jovens ou adultos? Por isso, a necessidade de flexibilização no

número de educandos por sala. É inadmissível que o poder público abra ou mantenha uma determinada turma de EJA apenas quando exista 20 (vinte), 25 (vinte e cinco) estudantes inscritos, como acontece em muitas localidades. Quem já trabalhou nessa modalidade sabe que há inúmeros obstáculos para garantir determinado número de jovens e adultos em certa série da noite para o dia. Deve haver incentivo para que administrações locais abram ou mantenham salas de EJA, mesmo com um número inferior de pessoas, o que contribuiria sobremaneira para garantir o direito educacional de muitos jovens e adultos em todo o país.

Arroyo (2005, p. 45) ressalta a necessidade de medidas mais propositivas, com aspecto indutivo mais intenso para a EJA:

Nessa perspectiva, a solução para que a conquista do sistema escolar seja uma realidade para a EJA será tomar medidas mais fortes, mais compulsórias. [...] No dia em que os governantes se virem condicionados a receber recursos apenas pelos jovens e adultos matriculados e frequentes nas modalidades de ensino, a EJA entrará no sistema.

O governo federal é que pode desempenhar esse papel essencial no financiamento da EJA para estimular os outros entes. A única ressalva em relação às afirmações do autor (2005) é de que o condicionamento pode não possibilitar o incremento necessário. O próprio Fundeb mostra que tal condicionamento é importante, todavia, tem que estar atrelado a outras formas flexíveis de repasses adicionais, considerando que a dinâmica de investimento na EJA tem suas especificidades em relação ao custeio do ensino regular.

Mesmo recebendo recursos relativos à matrícula de EJA, muitos administradores municipais e estaduais continuam renegando e/ou deixando em segundo plano a escolarização das pessoas jovens e adultas – aliás, como o próprio Fundeb já o faz. Na realidade, ocorre a combinação de dois fatores: 1) a dificuldade de investimento por parte de muitos entes federados e/ou a carência de incentivos adicionais, financeiros, técnicos e estruturais; e 2) com frequência, a não disposição para investir na EJA por parte de muitos gestores locais. A diminuição das matrículas nessa modalidade nos últimos anos, já sob a vigência do Fundeb, é uma amostra da necessidade de políticas mais agressivas na área.

Soma-se a isso o fato de a responsabilidade pelo atendimento da EJA ter sido delegada aos entes economicamente mais frágeis, no caso, os municípios, em especial durante a década de 1990, por conta da forte indução pelo governo federal do processo de municipalização, sem a contrapartida de recursos por parte dos níveis administrativos mais pujantes: dos estados e, sobretudo, da União. Apesar de a confirmação dessa hipótese requerer pesquisas adicionais, por certo esse quadro não mudou após a vigência do Fundeb. Os municípios continuam com essa outorga e sem reais condições para o cumprimento desse dever.

A pressão social pelo cumprimento do direito educacional das pessoas jovens e adultas pode não ser tão potente quanto a 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 isso, têm que ser incentivadas, se for o caso, com recursos suplementares do governo federal. Mas cabe alertar que não se pode ter a alusão de que o governo, qualquer governo, faça isso espontaneamente.

É necessário diversificar o atendimento, o que não significa pulverizar. É comum em muitas localidades a existência de cursos de EJA apenas no período noturno. Com isso, muitas pessoas que trabalham nesse período continuam sem o direito de iniciar ou concluir os estudos. Em análise da pesquisa do IBGE (2009), que procurou ampliar as informações sobre a demanda da EJA a partir dos dados da PNAD-2007, observa-se a importância dessa diversificação: quando perguntados sobre os motivos que os levaram a não concluir os estudos, a causa

mais apontada foi a falta de horários compatíveis com os horários de trabalho ou de procura do mesmo (27,9%); outro motivo bem citado foi a incompatibilidade dos horários dos cursos com os dos afazeres domésticos (13,6%).

Por isso, vale reafirmar a defesa da importância de criar incentivos para as localidades abrirem ou manterem cursos diversificados quanto aos horários, tipos de atendimento, propostas curriculares específicas para jovens e adultos, entre outros. As palavras de Arroyo (2005, p. 49-50) corroboram essa argumentação:

A educação de jovens-adultos avançará na sua configuração como campo público de direitos na medida em que o sistema escolar também avançar na sua configuração como campo público de direitos para os setores populares em suas formas concretas de vida e sobrevivência [...]

Sem que as políticas públicas considerem as condições de vida desses jovens e adultos, tende a persistir o quadro de exclusão para amplos setores alijados da escola, pois os grupos mais vitimados continuarão a sofrer as consequências de uma ordem econômica e social que os oprime:

[...] Há constâncias que merecem a atenção das pesquisas e das políticas públicas: por décadas esses jovens e adultos são os mesmos, pobres, oprimidos, excluídos, vulneráveis, negros, das periferias e dos campos. Os coletivos sociais e culturais a que pertencem são os mesmos. Essas constâncias históricas têm sido mais determinantes na história da sua educação do que a indefinição, imprevisão e diversidade de atores, de ações, espaços e intervenções [...] (ARROYO, 2005, p. 33).

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 essa 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: MEC, SECAD, conselhos nacional, estaduais ou municipais de educação, as diversas comissões legislativas da área, o Consed, a 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.

Outrossim, realçamos a indispensabilidade de participação nos planejamentos estratégicos dos diversos entes públicos, sobretudo nos períodos de discussões e confecções dos planos plurianuais (PPA), das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e das leis orçamentárias anuais (LOA).

Ademais, cabe reforçar que as políticas públicas para EJA no país devem prover o atendimento adequado de jovens e adultos – o que não tem ocorrido – e ter um horizonte finito, dispensando sua manutenção tão logo o atendimento educacional corresponda ao direito de todos e todas à educação na idade esperada, sem que isso se confunda com a alegação de muitos governantes de que a EJA esteja em processo de extinção – e por fatores demográficos!

Referências bibliográficas

- ABICALIL, Carlos. *Do FUNDEF ao FUNDEB: garantia de direito à educação emancipatória*. Revista APASE, nº 06, São Paulo/SP, abril/2007, p. 19-24.
- ANDRADE, Eliane R.; ESTEVES, Luiz C. G.; OLIVEIRA, Edna C. de. *Composição social e percursos escolares dos sujeitos do ProJovem: novos/velhos desafios para o campo da educação de jovens e adultos*. Brasília/DF, Em Aberto, v. 22, nº 82, Nov. 2009, p. 73-89.
- ANDRADE, Flávio A.. *ProJovem Urbano: atitude protagonista e empreendedora como qualificação básica para o trabalho*. 33ª Reunião Anual da Anped. Caxambú/MG, 2010.
- ANGELI, José M.. *Gramsci: Globalização e pós-moderno*. Estudos de filosofia política. Londrina/PR, Editora UEL, 1998, p. 237-253.
- 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.
- ARELARO, Lisete R. G.; KRUPPA, Sônia M. P.. A Educação de Jovens e Adultos. In: OLIVEIRA, Romualdo P. & ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. 2ª ed. rev. amp., São Paulo/SP, Editora Xamã, 2007.
- _____. A Educação de Jovens e Adultos. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo/SP, Editora Xamã, 2002.
- _____; GIL, Juca. Contra a Municipalização do Ensino à Brasileira. In: GIL, Juca (org.). *Educação Municipal: experiências de políticas democráticas*. Ubatuba/SP, Estação Palavra, 2004.
- 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.
- BEISEGEL, Celso. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 4 ed.. Petrópolis/RJ, Vozes, 2002, p. 207-245.
- BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo/SP, Paz e Terra, 1999.
- _____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de Política*, Editora da UnB / Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.
- BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari K.. *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, Porto Editora, 1994.

BOITO JR. Armando. *A hegemonia neoliberal no governo Lula*. Rio de Janeiro/RJ, Revista Crítica Marxista, n. 17, 2006, p. 10-36.

BORON, Atilio. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, Pablo & SADER, Emir (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 1995, p. 139-180.

_____. et al. A trama do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ª ed., Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 2007, p. 139-180.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº 7.352, de 04 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA.

_____. Decreto nº 6.629/2008. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.

_____. Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

_____. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA.

_____. Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA.

_____. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 26/12/1996.

_____. Documento-referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE. Dezembro de 2008.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. Emenda Constitucional nº 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 nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências.

_____. Lei nº. 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.

_____. Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem.

_____. Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Instituiu o Programa Bolsa-Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

_____. Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação.

_____. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.

_____.; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº. 8.035, de 15 de dezembro de 2010.

_____.; CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Relatório de Observação nº1 do Observatório da Equidade, 2009.

_____.; MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL. Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília/DF, 2008.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 873, de 01 de julho de 2010. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 496, de 16 de abril de 2010.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 1.174, de 23 de setembro de 2010.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 386, de 17 de abril de 2009.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 777, de 10 de agosto de 2009. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 788, de 14 de agosto de 2009.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 43, de 11 de janeiro de 2008.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 932, de 30 de julho de 2008. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 1.462, de 01 de dezembro de 2008.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 952, de 08 de outubro de 2007. Transfere para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a gestão das atividades operacionais relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb) e dá outras providências.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa nº 04, de 27 de fevereiro de 2007.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa nº. 41, de 27 de dezembro de 2007.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.; INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. DIRETORIA DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS. Nota Técnica 01/2009.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE. Documento Base Nacional Preparatório à VI Confinteia. Brasília/DF, setembro de 2008.

_____.; MINISTÉRIO DA FAZENDA.; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Nota Técnica nº 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 nº 221, de 10 de março de 2009.

_____. Portaria Interministerial nº 408, de 28 de abril de 2009.

_____. Portaria Interministerial nº 173, de 30 de janeiro de 2008.

_____. Portaria Interministerial nº 598, de 19 de maio de 2008.

_____. Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008.

_____. Portaria interministerial nº 1.030, de 06 de novembro de 2007.

_____.; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.; OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília/DF, 2009.

_____.; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Portaria nº 317, de 16 de junho de 2008.

_____.; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Portaria nº 48, de 31 de janeiro de 2007.

BUARQUE, Cristovam. *Educação Revolucionária*. Revista APASE, nº 06, São Paulo/SP, abril/2007, p. 43-49.

BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 1980, Primeira parte, cp. 3, p. 97-153.

CALLEGARI, Cesar. *FUNDEB, esperanças e incertezas*. Revista APASE, nº 06, São Paulo/SP, abril/2007, p. 25-27.

_____. (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. 5.ed. atual. e ampliada. São Paulo/SP, Aquariana/IBSA/APEOESP, 2010.

_____. (org.). *FUNDEB: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo/SP, Ground/APEOESP, 2008.

CAMARGO, Rubens B.; PINTO, José M. R.; GUIMARÃES, José L.. *Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação*. Cadernos de Pesquisas (Fundação Carlos Chagas), São Paulo/SP, v. 38, 2008, p. 817-839.

CARVALHO, Marcelo P.. *A Educação de Jovens e Adultos nas gestões Covas-Alckmin (1995-2005): o que virá depois?* Dissertação de Mestrado, FEUSP, São Paulo/SP, 2006.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2006.

_____. *Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo/SP, Cortez Editora, 1991.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Parecer nº 25, de 02 de dezembro de 2008.

_____. Parecer nº 24, de 17 de outubro de 2007.

_____. Parecer nº 17, de 03 de agosto de 2005.

CORTINA, Roseana L.. *Política Educacional Paulista no Governo Covas (1995-2000)*, Tese de Doutorado, FEUSP, São Paulo/SP, 2000.

COUTINHO, Carlos N.. O pensador hegemônico. *Folha de São Paulo*. Caderno Mais!, 21 nov. 1999.

CURY, Carlos R. J.. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos*. Parecer CEB n. 11/2000. Brasília/DF, MEC, 2000.

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Revista Educação e Sociedade, vol. 27, nº 96, Campinas/SP, out., 2006, p. 753-774.

_____. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo/SP, Xamã, 2004.

DECLARAÇÃO DE HAMBURGO SOBRE EDUCAÇÃO DE ADULTOS E AGENDA PARA O FUTURO. In: IRELAND, T. et al. (orgs.). *Educação de jovens e adultos: uma memória contemporânea (1996-2004)*. Brasília/DF, UNESCO/MEC, 2004, p. 41-82.

DI PIERRO, Maria C.. *Trajetória recente da educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe*. Cadernos de Pesquisa, maio/ago. 2008.

_____. *Analfabetismo e alfabetização: desafios do Programa Brasil Alfabetizado*. Ação Educativa. São Paulo/SP, Mimeo, 2004.

_____. *O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999*. 23ª Reunião da ANPED, Caxambú/MG, 2000.

_____. *Tendências emergentes na educação de pessoas adulta na Europa*. São Paulo, 1998, 12p.

_____. (coord.); VÓVIO, Cláudia L.; ANDRADE, Eliane R.. *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília/DF, UNESCO, 2008.

_____; GRACIANO, Mariângela. *A educação de jovens e adultos no Brasil: informe apresentado à Oficina Regional da Unesco para América Latina y Caribe*. São Paulo/SP, junho de 2003.

DORE, Rosemary. Gramsci e o debate sobre a escola pública no Brasil. In: *Cadernos CEDES. Gramsci, Intelectuais e Educação*. Vol. 26, nº 70, set/dez 2006, p. 329-352.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. *Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula*. Florianópolis/SC, Revista Kátal. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan/jun 2007.

EAGLETON, Terry. *Ideologia. Uma introdução*. São Paulo/SP, Editora Unesp e Boitempo, 1997, p. 105-114.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*, 21ª ed., São Paulo/SP, Paz e Terra, 2002.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. 8ª ed., Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 1980.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CENTRO DE POLÍTICAS SOCIAIS. *Desigualdades de Renda na Década*. Rio de Janeiro/RJ, 2011.

GAMA JÚNIOR, Lúcio M; GIL, Aldo D.. *Hegemonia em Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas: uma análise crítica*. V Semana Acadêmica da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia/MG, 2008.

GENTILI, Pablo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis/RJ, Vozes, 2002.

_____; SADER, Emir (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 1995.

GRAMSCI, Antônio. *L'Ordine Nuovo 1919-1920*. Org. por Valentino Gerratana e Antonio A. Santucci. Turim, Einaudi, 1987, p. 361-362.

_____. La formación de los intelectuais. e La organización de la escuela y de la cultura. In: *Los intelectuais y la organización de la cultura*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, p. 09-27 e 111-130.

_____. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro/RJ, Civilização Brasileira, 1968, parte I, p. 3-63.

GRUPPI, Luciano. *Conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro/RJ, Editora Graal, 1978.

HADDAD, Sérgio. Os desafios da educação de jovens e adultos. In: GRACIANO, Mariângela (coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Em Questão, v. 4. São Paulo/SP, Ação Educativa, 2007, p. 25-28.

_____. *Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-1998)*. Série Estado do Conhecimento. Brasília/DF, MEC/INEP/COMPED, 2002.

_____. A Educação de Jovens e Adultos e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 5ª ed., São Paulo/SP, Cortez Editora, 2001.

_____. *Estado e Educação de Jovens e Adultos (1964-1985)*. Tese de doutorado, FEUSP, 1991.

_____.; DI PIERRO, Maria C.. *Escolarização de Jovens e Adultos*. In: 500 anos de Educação Escolar. Revista Brasileira de Educação, nº 4, Editora Autores Associados, 2000.

_____.; GRACIANO, Mariângela. *A educação no Brasil na era Lula, um breve balanço*. São Paulo/SP: 2004. Disponível em <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2005.

_____.; 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.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Educação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Aspectos complementares da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional – 2007*. Rio de Janeiro/RJ, 2009.

IIEP E GRUPO DE PESQUISA EM TRABALHO E EDUCAÇÃO DA FE-USP. Políticas públicas de Educação e Trabalho na perspectiva dos direitos sociais. Mimeo, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Em Aberto*, Brasília/DF, v. 22, n. 82, nov. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília/DF, 2010a.

_____. *PNAD 2009 – Primeiras análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas*, Comunicados do IPEA nº66. 2010b.

IRELAND, Timothy D.. *Vinte anos de Educação para Todos (1990-2009): um balanço da educação de jovens e adultos no cenário internacional*. Em Aberto, Brasília/DF, v. 22, n. 82, nov. 2009, p. 43-57.

IVO, Andressa A.. *Ensino Profissional e Educação Básica: estudo de caso da implantação de um curso técnico de jovens e adultos (PROEJA)*. Pelotas/RS. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pelotas, 2010.

KRAWCZYK, Nora. *O PDE: novo modo de regulação estatal?* São Paulo/SP: Cadernos de Pesquisa, vol. 38, n. 135, set./dez. 2008, p. 797-815.

KRUPPA, Sônia M. P.. *O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos Anos 90*. Tese de Doutorado, FEUSP, São Paulo/SP, 2000.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed, Belo Horizonte/MG Ed. UFMG, 1999 (adaptação de Lana Mara Siman).

LIMA, Maria J. R.; DIDONET, Vital. *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. Brasília/DF, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A.. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo/SP, EPU, 1986.

LUNA, Sérgio V. de. *Planejamento de Pesquisa: uma introdução*. São Paulo/SP, EDUC, 1996.

MACHADO, Maria M.. *Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à educação*. Mimeo, 2011.

_____. *Processos de formação de educadores de jovens e adultos: os desafios políticos e pedagógicos da formação de educadores de EJA no Brasil*. XV Endipe, Belo Horizonte/MG, 2010.

_____. *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, nov. 2009, p. 17-39.

MAGRONE, Eduardo. *Gramsci e a Educação: a renovação de uma agenda esquecida*. In: *Cadernos CEDES: Gramsci, Intelectuais e Educação*. Vol. 26, nº 70, set/dez 2006, p. 353-372.

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, jul./dez. 2008, p. 397-417.

_____. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, Maria J. Rocha; DIDONET, Vital (orgs.). *Fundeb: avanços na universalização da educação básica*. Brasília/DF, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

MINAYO, Maria C. de S. (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 19ª ed., Petrópolis/RJ, Vozes, 2001.

MINTO, César A.. *A Saga do Plano Nacional de Educação dos anos 90*. São Paulo/SP, Mimeo, 2002.

_____. *O lugar da educação na conjuntura nacional*. In: Revista *Olhar*, Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH), Universidade Federal de São Carlos, Ano I, nº 1, junho de 1999, p. 103-111.

_____.; MURANAKA, Maria A. S.. *Sobre o Projeto de Lei do governo federal para o PNE 2011-2020*. Mimeo, 2011.

MONLEVADE, João A. C. de. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB Dez Anos Depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo/SP, Cortez Editora, 2008, p. 246-261.

_____. Educação: reveladora e promotora de desigualdades. In: ABICALIL, Carlos. *FUNDEB e Educação Básica: uma reflexão necessária*. Revista da APASE, nº 06, São Paulo/SP, abr. 2007, p. 19-24.

MORAES, Carmem S. V.. *Ideologia e intelectuais em Gramsci*. Educação e Sociedade, FE/Unicamp, Campinas/SP, v. 2, n. 1, 1978.

NOGUEIRA, Marco A.. *Gramsci e a escola unitária*. Disponível em <http://www.acesa.com/gramsci>. Acesso em 20 dez. 2007.

NOSELLA, Paulo. *Gramsci e o ensino noturno*. Disponível em <http://www.acesa.com/gramsci>. Acesso em 20 dez. 2007.

OLIVEIRA, Dalila A.. *As políticas educacionais no governo Lula: ruptura e permanência*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), Porto Alegre/RS, n.2, v.25, mai./ago. 2009, p. 197-209.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P. de O.. Direito à Educação. In: Romualdo P. de & ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo/SP, Editora Xamã, 2001, p. 15-43.

_____.; ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo/SP, Editora Xamã, 2001.

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, nov. 2009a, p. 59-71.

_____. *Os sentidos do direito à educação para jovens e adultos*. Rio de Janeiro/RJ DP et Alii, 2009b.

_____. *Educação de jovens e adultos: movimentos pela consolidação de direitos*. Reveja – Revista de Educação de Educação de Jovens e Adultos, vol. 1, n. 0, 2007.

PAIVA, Vanilda. Anos 90: as novas tarefas da educação de adultos na América Latina. In: MEC-INEP-SEF/UNESCO. Encontro Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores (Anais). Brasília/DF, 1994, p. 21-40.

_____. *Educação Popular e Educação de Adultos*. São Paulo/SP, Edições Loyola, 1973.

PAVAN, Rosiver. *A Municipalização do Ensino Fundamental: o caso de Santos e Jundiá*. Dissertação de Mestrado. PUC-SP. São Paulo/SP, 1998.

PELUSO, Teresa C. L.. *Diálogo e conscientização: alternativas pedagógicas nas políticas públicas de educação de jovens e adultos*. Tese de doutorado. Unicamp, Campinas/SP, 2003.

PEREIRA, Luiz C. B.. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília/DF, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997, p. 18 – Cadernos MARE da reforma do estado; v.1.

PINTO, Antônio H.. *Educação básica integrada à formação profissional: considerações sobre a modalidade EJA num curso EJA*. 33ª Reunião Anual da Anped. Caxambú/MG, 2010.

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

_____. *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, out. 2007, p. 877-897.

_____. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, M.J.R.; DIDONET, V. (Org.). *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. Brasília/DF, INEP, 2006. p. 89-104.

_____. *Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas*. Brasília/DF, Editora Plano, 2000.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. São Paulo/SP, Paz e Terra, 2000.

_____. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro/RJ: Zahar Editores, 1978.

_____. *Poder político e classes sociais*. 2ª ed., São Paulo/SP, Martins Fontes, 1977.

REGIS, Kátia E.. *Alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos e educação popular: concepções, limites e possibilidades das práticas do Centro de Educação e Organização Popular (CEOP) – 1989-2004*. Dissertação de Mestrado. PUC-SP, São Paulo/SP, 2004.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO I ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Rio de Janeiro/RJ, 1999.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO II ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Campina Grande/PB, 2000.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO III ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, São Paulo/SP, 2001.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO IV ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Belo Horizonte/MG, 2002.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO V ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Cuiabá/MT, 2003.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO VI ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Porto Alegre/RS, 2004.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO VII ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Luziânia/GO, 2005.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO VIII ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Recife/PE, 2006.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO IX ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Faxinal do Céu/PR, 2007.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO X ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Rio das Ostras/RJ, 2008.

RELATÓRIO-SÍNTESE DO XI ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, Belém/PA, 2009.

RIBEIRO, Clayton D.. *O Estado do Conhecimento da Educação de Jovens e Adultos no Brasil: um balanço de teses e dissertações (1999-2006)*. Dissertação de mestrado. Universidade Católica de Santos, Santos/SP, 2009.

ROMANELLI, Otaíza de O.. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. 8 ed.. Petrópolis/RJ, Vozes, 1986.

RUMMERT, Sônia M.. *A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no séc. XXI: o “novo” que reitera antiga destituição de direitos*. *Sisifo*. Revista de Ciências da Educação, nº 2, jan/abr 2007.

_____; 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.

SACRISTÁN, José G. *A Educação que ainda é possível: ensaios sobre uma cultura para a educação*. Porto Alegre/RS, Artmed, 2007.

SADER, Emir; *Gramsci. Poder, Política e Partido*. São Paulo/SP, Expressão Popular, 2005.

_____.; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro/RJ, Paz e Terra, 2007.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro/RJ, Record, 2001.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Campinas/SP: Educação & Sociedade, vol. 28, n. 100, out. 2007. p. 1231-1255.

SCMELKES, S.. Las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos em América Latina. In: *Construyendo La modernidad educativa em América Latina*. Nuevos desarrollos curriculares em La educación de jóvenes y adultos. Lima, Unesco/Orealc-CEAAL-Tarea, 1996, p. 13-43.

SEMERARO, Giovanni. Da libertação à hegemonia: Freire e Gramsci no processo de democratização do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, nº 29, Curitiba/PR, nov. 2007, p. 95-104.

SILVA, Vânia do C. N.. *Da EJA ao PROEJA: a transição da Educação de Jovens e Adultos na rede federal*. 33ª Reunião Anual da Anped. Caxambú/MG, 2010

SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria A.; GOMES, Nilma L.. *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte/MG: Autêntica, 2005.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. *Fundeb: novo fundo, velhos problemas*. Anais da 30ª Reunião Anual da Anped, Caxambu/MG, 2007.

TORRES, Rosa M.. Aprendizaje a lo largo de la vida. *Educación de Adultos y Desarrollo*, Suplemento 60, Bonn, 2003.

VOLPE, Geruza C. M. O Financiamento da Educação de Jovens e Adultos no período de 1996 a 2006: farelos de migalhas. Tese de doutorado. UNICAMP, Campinas/SP, 2010.