

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ALESSANDRA REIS EVANGELISTA

A EJA no contexto da política de Fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora

RIO DE JANEIRO
JUNHO - 2013

ALESSANDRA REIS EVANGELISTA

A EJA no contexto da política de Fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Professora Dr^a Janaína Specht da Silva Menezes

RIO DE JANEIRO
JUNHO/ 2013

- E92 Evangelista, Alessandra Reis.
A EJA no contexto da política de fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora /
Alessandra Reis Evangelista, 2013.
128 f. ; 30 cm
- Orientadora: Janaína Specht da Silva Menezes.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de
Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). 2. Fundo de Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
(Brasil). 3. Educação de adultos - Juiz de Fora (MG). 4. Educação - Finanças.
I. Menezes, Janaína Specht da Silva. II. Universidade Federal do Estado do Rio
de Janeiro. Centro de Ciências Humanas e Sociais. Mestrado em Educação.
III. Título.

CDD 374.8151



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH
Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado

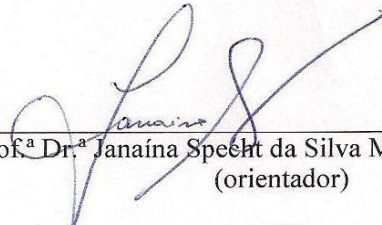
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Alessandra Reis Evangelista

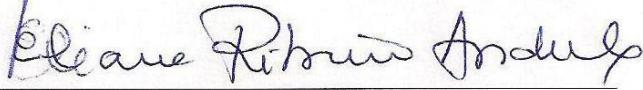
"A EJA no contexto da política de fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora"

Aprovado(a) pela Banca Examinadora

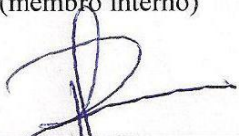
Rio de Janeiro, 18 / 06 / 2013



Prof.ª Dr.ª Janaína Specht da Silva Menezes - UNIRIO
(orientador)



Prof.ª Dr.ª Eliane Ribeiro Andrade – UNIRIO
(membro interno)



Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues - UFJF
(membro externo)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Benício e Maria do Carmo, pela vida, pelo amor incondicional e pelo exemplo de valores e princípios tão raros nos tempos atuais, como honestidade, dedicação e humildade.

Aos meus irmãos, Leonardo e Samara, por respeitarem meus limites.

À minha orientadora, prof^a. Janaína S.S. Menezes, que soube, com muita sabedoria, orientar este trabalho, sempre respeitando e estimulando minha autonomia intelectual.

Aos professores Rubens da Silva Rodrigues e Eliane Ribeiro de Andrade, pelas valiosas sugestões no Exame de Qualificação e pelo carinho a mim dispensado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pela atenção que sempre manifestaram. Ao assistente administrativo, Ricardo Ferreira, pela solicitude e apoio nos momentos em que necessitei. Aos colegas do mestrado, da turma de 2011, pelos momentos de questionamentos e aprendizagem que compartilhamos.

Aos profissionais da SE/JF e membros do SINPRO/JF, entrevistados neste estudo, pela gentileza e disponibilidade com que me receberam, especialmente, à Márcia Amaral e ao Roberto Kalan.

Aos amigos que souberam compreender meu momento de afastamento e, principalmente, aos que muito me apoiaram, em especial, à Cleonice Halfeld, à Andrea Novelino, à Edineia Castilho, ao Paulo Sérgio, à Nilza Gaudereto e à Nilda Gaudereto. Obrigada pelas sugestões, pelas palavras de incentivo e pelo ombro amigo. À Mariângela Innocêncio agradeço as revisões no texto final e dicas.

Aos companheiros de trabalho, profissionais da educação básica, especialmente, à Maria Cristina, à Adriana Mazzoni, à Gisele Gesualdo e os demais que me ajudaram na organização de um horário mais flexível para que eu pudesse dar continuidade às disciplinas do mestrado.

À Helena e à Lúcia, que tão gentilmente me acolheram em suas residências no Rio de Janeiro.

Em especial, a Deus, minha fonte de fortalecimento diário. Afinal, foram tantas atribulações neste período, mas, sem dúvidas, o crescimento humano e espiritual foi muito maior.

“Estamos situados num processo de mudanças múltiplas e tumultuadas, umas sendo travadas, outras sendo precipitadas e outras, ainda, sendo camufladas e mistificadas. Nesse processo, no plano da nossa existência quotidiana, há muito que fazer, muitas batalhas a serem travadas, em torno dos valores éticos, dos valores estéticos, dos valores intrinsecamente qualitativos, em geral”.

Leandro Konder (2000, p. 105)

RESUMO

Compreender os efeitos da política de fundos contábeis no atendimento das matrículas de ensino fundamental, na modalidade de EJA com avaliação no processo, no âmbito da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, foi o principal objetivo desta dissertação. Para tanto, priorizou-se a identificação do financiamento da educação, tendo por referência a vinculação constitucional de recursos a partir do processo de subvinculação desencadeado pelo Fundef e Fundeb. O estudo que tem uma abordagem de cunho quanti-qualitativa e os recursos metodológicos utilizados na investigação foram as pesquisas bibliográfica e documental associadas à EJA e ao financiamento. Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com profissionais que atuam na Secretaria de Educação de Juiz de Fora e com um representante do Sindicato dos Professores/JF. A investigação está estruturada em três capítulos. No primeiro, faz-se a identificação dos caminhos e descaminhos do processo de institucionalização da educação de pessoas jovens e adultas. Os (con)textos das constituintes e dos ordenamentos legais analisados revelam que, apesar de as pessoas jovens e adultas terem o direito à educação declarado, em alguns deles, esse direito não se fez associar à articulação de políticas que efetivamente o assegurassem, como, por exemplo, o financiamento. No segundo capítulo, priorizaram-se a apresentação e discussão dos mecanismos de repasse dos fundos contábeis desencadeados a partir da vinculação constitucional de recursos determinada pela Constituição Federal de 1988. Embora, em um primeiro momento, os fundos tenham oportunizado novos meios de gestão dos recursos, as diferentes sistemáticas de repasse – a focalização e as diferentes ponderações – não lograram novos estímulos para que efetivamente se assegurasse o direito à EJA, principalmente, no que tange à especificidade no atendimento. No último capítulo, a discussão se respaldou na pesquisa de campo. Apesar de os fundos contábeis trazerem, no período analisado, aumento dos recursos para a educação, não podemos identificar os percentuais que foram aplicados nas matrículas da EJA com avaliação no processo. As justificativas para a gestão dos recursos arrolados nos fundos evidenciam a necessidade de maiores informações e transparência no processo de prestação de contas. Além disso, diferentemente do que se esperava, o Fundeb não contribuiu para o aumento do número das matrículas na modalidade.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos - Financiamento da Educação – Fundos Contábeis

ABSTRACT

The main objective of this dissertation was understand the effects of the political fund accounting in the treatment for the EJA (Young and Adults Education) in the municipal schools in Juiz de Fora. Therefore the most important thing is to identify the financing of the education, using for reference the constitutional linkage or resources from the Fundef and Fundeb. This study has an approach of quantitative and qualitative nature, and the methodological resources used in the investigation were the research literature and documents associated with the EJA and financing. We also conduct semistructured interviews with professionals workers in the Secretaria da Educação in Juiz de Fora. The research was divided into three chapters. In the first, we identify the ways and non ways of institutionalization process of the education of young people and adult. The (con) texts of the constituents and the domestic legal analysis show us that young people and adults have the rights to education, but this right doesn't ensure the finding. In the second chapter, we prioritized the presentation and discussion of the mechanisms funds determined by the constitution of 1988. Although, at the first moment, the fund gave us new means of resource management, different systematic transfer but doesn't gave us new stimulus to effectively assure the right to EJA, specificity in attendance. In the last chapter, the discussion was based in the field research. In the analyzed period funds increased resources for education, we can not identify the percentage that were applied in the registration. The justifications show us the needs for more clear information in the accountability process. We have thought in a different way but Fundeb didn't contribute to increase the number of the enrollments.

Keywords: Education for Young and Adults – Education Funding _ Funds accounting.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	– Características das principais campanhas de alfabetização de adultos...	26
Quadro 02	– Idade mínima para prestar exames do ensino supletivo	39
Quadro 03	– Impostos próprios previstos na CF de 1988	52
Quadro 04	- Repartição das Receitas Tributárias de Impostos (de acordo com CF de 1988, arts. 157 ao 162)	54
Quadro 05	- Despesas classificadas ou não como MDE, segundo LDB/1996	57
Quadro 06	– Artigo 211 da Carta de 1988	58
Quadro 07	– Programas ligados ao FNDE	62
Quadro 08	– Valor mínimo aplicado <i>versus</i> valor mínimo legal (1998-2003)	66
Quadro 09	– Impostos Fundef <i>versus</i> impostos Fundeb	73
Quadro 10	– Composição (%) anual do Fundeb	72
Quadro 11	- Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb (2007-2012)	73
Quadro 12	– Juiz de Fora: Demonstrativo de aplicação dos recursos dos Fundos....	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	– Juiz de Fora: Receitas resultantes de impostos próprios, transferências constitucionais e outras receitas correntes (2000-2011)	85
Gráfico 02	– Juiz de Fora: Matrículas consideradas do Fundeb (2007-2011)	91
Gráfico 03	– Juiz de Fora: Valor aluno do Fundeb para os anos iniciais do ensino fundamental (regular) e para a EJA – 2007-2012	96

LISTA DE FIGURA

Figura 01	- Estrutura do financiamento da Educação Básica com o Fundef	69
------------------	--	----

LISTA DE MAPA

Mapa 01	– Mapa do estado de Minas Gerais com seus maiores municípios.....	78
----------------	---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	– Taxa de analfabetismo acima de 15 anos – 1980/1990	33
Tabela 02	– Brasil: Analfabetismo e escolarização da população com 15 anos ou mais (2001-2008)	45
Tabela 03	– Brasil: Número médio de anos de estudo por grupos de idade	46
Tabela 04	– Despesas empenhadas dos municípios na função Educação e na subfunção EJA – Brasil, 2004/2009 – R\$ milhões – valores aproximados	75
Tabela 05	– Juiz de Fora: IDEB das escolas (2007 a 2011)	80
Tabela 06	– Juiz de Fora: Analfabetos por grupos de idade – 2010	80
Tabela 07	– Matrículas na educação básica no município de Juiz de Fora, segundo a dependência administrativa – 2012	81
Tabela 08	– Juiz de Fora: Matrículas do ensino fundamental regular (1999- 2012).....	82
Tabela 09	– Juiz de Fora: Matrículas (%) na modalidade de EJA com avaliação no processo em relação ao ensino fundamental	83
Tabela 10	– Juiz de Fora: Receitas resultantes de impostos próprios, transferências constitucionais e outras receitas correntes (1999-2011)	84
Tabela 11	– Juiz de Fora: Receita total de impostos e vinculação de recursos à MDE (1999-2011)	86
Tabela 12	– Juiz de Fora: Indicadores (%) de gastos com MDE (2007-2011).....	87
Tabela 13	– Juiz de Fora: Valor da contribuição X Receita do Fundo (2000-2011)	88

Tabela 14	– Juiz de Fora: Matrículas consideradas no Fundef/b (2007-2012)	90
Tabela 15	– Juiz de Fora: Atendimento (%) no ensino fundamental, nas modalidades regular e EJA com avaliação no processo, em relação às matrículas consideradas no Fundeb	92
Tabela 16	– Valor anual estimado, no âmbito de Minas Gerais, referente à receita do Fundeb (2007-2012)	95
Tabela 17	– Juiz de Fora: Gastos do Fundeb com pessoal (2000-2011)	98
Tabela 18	– Número de docentes atuando na EJA 2001-2011.....	99
Tabela 19	– Juiz de Fora: Receita do Fundeb e da EJA (2007-2011).....	102
Tabela 20	– Juiz de Fora: Receita do Fundef/b e número de matrículas atendidas (2005-2011)	105

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADCT	-Atos de Disposições Constitucionais Transitórias
BM	-Banco Mundial
CACS	-Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CEAA	-Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEB	-Câmara de Educação Básica
CF	-Constituição Federal
CNAEJA	-Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNE	-Conselho Nacional de Educação
COEJA	-Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos
CONAE	-Conferência Nacional de Educação
CONFINTEA	-Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONSED	-Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
DEAP	-Departamento de Ações Pedagógicas
DEIN	-Departamento de Execução Instrumental
DRU	-Desvinculação de Receita da União
EC	-Emenda Constitucional
EJA	-Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA	-Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEJA	-Encontro da Educação de Jovens e Adultos
FEF	-Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	-Fernando Henrique Cardoso
FINBRA	-Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios
FNDE	-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE	-Fundo de Participação dos Estados
FPM	-Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	-Instituto Brasileiro de Geografia e Estudos
IDEB	-Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	-Índice de Desenvolvimento Humano
IE	-Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados
IFET	-Instituito Federal de Educação, Ciências e Tecnologia
IGF	-Imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar
II	-Imposto sobre importação de produtos estrangeiros
INEP	-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
INSS	-Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	-Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários
IPI	-Imposto sobre produtos industrializados
IPTU	-Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
IPVA	-Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR	-Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza
ISS	-Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	-Imposto sobre transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre

	imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição
ITCM	-Imposto transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos
ITR	-Imposto sobre propriedade territorial rural
LDB	-Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	-Manutenção e desenvolvimento do ensino
MEC	-Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL	-Movimento Brasileiro de Alfabetização
ONU	-Organização das Nações Unidas
PAS	-Programa Alfabetização Solidária
PBA	-Programa Brasil Alfabetizado
PDE	-Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	-Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	-Proposta de Emenda Constitucional
PIB	-Produto Interno Bruto
PL	-Projeto de Lei
PNE	-Plano Nacional de Educação
PROEJA	-Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	-Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONERA	-Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT	-Partido dos Trabalhadores
SECAD	-Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEJA	-Supervisão da Educação de Jovens e Adultos
SINPRO/JF	-Sindicato dos Professores de Juiz de Fora

SE/JF	-Secretaria de Educação de Juiz de Fora
STN	-Secretaria do Tesouro Nacional
TC/MG	-Tribunal de Contas de Minas Gerais
UFJF	-Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	-União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	-Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
 CAPÍTULO 1	
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: DO LEGAL AO REAL.....	22
1.1 - (Con) Texto histórico da EJA na década de 1930.....	23
1.2 - Enfrentamentos da EJA no (con)texto ditatorial.....	29
1.3 - A EJA no período de “redemocratização”	32
1.4 - A EJA pós-LDB de 1996: enfrentamentos do (con)texto atual	38
 CAPÍTULO 2	
EJA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	50
2.1 - A vinculação constitucional de recursos para a educação	50
2.2 – A contribuição social do salário-educação	60
2.3 - A subvinculação de recursos: os fundos contábeis Fundef e Fundeb	64
 CAPÍTULO 3	
A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	77
3.1 – O município de Juiz de Fora	78
3.2 – O financiamento da EJA em Juiz de Fora: política de fundos contábeis.....	84
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116
 ANEXOS	126

INTRODUÇÃO

Este estudo, que resulta da minha trajetória profissional-acadêmica, foi permeado por vivências, pesquisas, (re)construção de conceitos e pelo exercício da luta em prol de uma educação de qualidade. A experiência como professora da educação básica e como coordenadora pedagógica, principalmente da Educação de Jovens e Adultos (EJA), na rede municipal de ensino de Juiz de Fora, permitiu-me vivenciar alguns entraves associados à efetivação do direito a essa modalidade de ensino.

O olhar retrospectivo sobre a EJA levou-me a perceber que, a despeito de essa modalidade da educação básica ganhar espaço, no plano formal, seu direito não tem sido assegurado em propostas concretas. Observa-se a reincidência de políticas fragmentadas que apontam para a persistência do caráter seletivo do sistema educacional brasileiro, mantendo, muitas vezes, essa parcela da população à margem do processo de escolarização.

Apesar de a educação ser declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como um direito de todo o cidadão, essa determinação nem sempre se faz associar ao maior envolvimento do Estado na sua efetivação. O processo de institucionalização da EJA, que aconteceu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, ainda não garante que a população jovem e adulta, com atraso na escolarização, tenha o direito à educação assegurado, principalmente no que diz respeito às peculiaridades e às especificidades desse atendimento. Nota-se, ainda, a prática de políticas de viés compensatório, aligeirado e de acesso limitado para essa parcela da população.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2007-2008 e 2009-2011)¹ revelam que houve pequena elevação da taxa de escolarização entre os grupos de faixa etária de até 14 anos. Entretanto, para a população de faixa etária acima de 15 anos, registrou-se uma redução. Essa realidade nos reporta para uma discussão que ultrapassa a normatização legal e nos levou a perscrutar o contexto político e histórico mais amplo em que a EJA está inserida.

Nesse caso, aspectos fundamentais como o financiamento da educação ganham relevância. Na esfera acadêmica, os pesquisadores, em grande número, apontam que os recursos destinados à educação são insuficientes para a expansão e avanço da qualidade de ensino. No entanto, o discurso oficial sinaliza que os recursos existentes para a educação no

¹ Ver em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar sua utilização de modo a melhorar o fluxo escolar e elevar o nível de aprendizagem dos alunos. Essa lógica, coerente com o pensamento neoliberal, permitiu que, a partir dos anos de 1990, as políticas educacionais priorizassem o ensino fundamental², com foco na modalidade regular.

A análise do ordenamento normativo atual, no que concerne ao financiamento da educação, foi indispensável para compreender a postura do Estado frente a essas questões. A Constituição Federal de 1988, ao vincular recursos financeiros à educação, garantiu percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF, 1988, art. 212).

Por sua vez, a LDB/1996, a exemplo da CF de 1988, preocupou-se em reafirmar o princípio da vinculação de recursos para a educação, bem como o regime de colaboração entre as instâncias federadas, a transparência na aplicação e, ainda, a concepção de educação como direito humano fundamental, direito público e dever do Estado.

No entanto, vale observar que a vinculação constitucional de recursos para a educação, por si só, não se constitui estratégia eficiente para garantir a destinação de recursos suficientes e estáveis para o financiamento da educação básica, uma vez que submete esse financiamento às instabilidades de arrecadação tributárias e às políticas fiscais levadas a cabo pelos governos.

Essas limitações orçamentárias, associadas às estratégias de focalização do ensino fundamental regular, executadas pelo governo federal, impulsionaram a criação de um fundo contábil. O marco central dessa nova estrutura de financiamento foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº14, em 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424 de 1997.

A análise da política de financiamento estabelecida pelo Fundef remete-nos ao texto da CF de 1988 que, a partir da redação da EC 14, passou a determinar: “ensino fundamental

² A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, houve a ampliação da obrigatoriedade do ensino para todas as etapas da educação básica. Assim, a escolarização básica obrigatória, que antes abarcava alunos dos 6 aos 14 anos, passa para a faixa etária dos 4 aos 17 anos.

obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (art. 208, I). Em desacordo a esse texto, o inciso que garantiria a contabilização das matrículas da modalidade da EJA foi vetado à época, pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, antes mesmo da aprovação da lei do Fundef. Essa medida foi alvo de muitas críticas e contestações entre pesquisadores e estudiosos da EJA.

O próprio diagnóstico para a EJA, apresentado no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172 de 2001, deixava claro que as desigualdades regionais, entre outros aspectos, estavam diretamente associadas à população analfabeta ou com baixa escolaridade. O Plano possibilitava a compreensão de que o veto à utilização dos recursos do Fundef para o financiamento da EJA obstaculizava o avanço das oportunidades educacionais para essa parcela da população.

Apesar da grande relevância e importância, enquanto projeto para a educação nacional, o Plano sofreu vetos presidenciais à época, os quais, entre outros aspectos, não permitiram que a proposta de elevação do percentual de investimento público em educação atingisse 7% do Produto Interno Bruto (PIB).

É válido ressaltar que o Fundef, na condição de principal estratégia de financiamento do ensino fundamental, contribuiu para a municipalização de matrículas desse nível de ensino, assim como suscitou estratégias para aumentar o seu número de matrículas, contribuindo para o processo de municipalização. Porém, muitos municípios, assoberbados pelo avanço das matrículas sob sua responsabilidade, passaram a não priorizar o atendimento aos jovens e adultos, apesar do dispositivo constitucional.

Nesse sentido, em 2006, último ano do Fundef, o governo federal promulgou a Emenda Constitucional nº53, que deu origem à Lei nº 11.944/2007³, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Com um mecanismo de repasse similar ao Fundo Fundef, o novo Fundo priorizaria o atendimento a toda educação básica, inclusive a EJA.

Mediante as considerações já apresentadas, procuramos averiguar se os recursos arrolados nesse fundo propiciaram, no plano concreto, ações mais consistentes para o atendimento da EJA, se foram capazes de, verdadeiramente, incluir esse contingente populacional que, muitas vezes, ainda permanece à margem do processo de escolarização.

³ Inicialmente aprovada pela Medida Provisória nº 339/2006.

Diante dessas considerações preliminares, estabelecemos o seguinte questionamento: Quais foram os efeitos da política de fundos contábeis para atendimento e financiamento das matrículas da EJA com avaliação no processo na rede municipal de ensino de Juiz de Fora?

Partindo do exposto, o objetivo geral da pesquisa era compreender se a implementação da política de fundos contábeis – Fundef e Fundeb – provocou mudanças na oferta das matrículas da EJA. Analisamos, sobretudo, o processo de financiamento da educação, a partir da vinculação, tendo por referência os fundos contábeis no âmbito municipal de Juiz de Fora, no período compreendido entre 2005 a 2010. Partindo desse objetivo geral, são objetivos específicos deste trabalho:

- compreender o ordenamento constitucional legal associado à EJA, do contexto histórico de 1930 até o atual;
- realizar um estudo teórico acerca do financiamento público da educação, com foco na EJA.
- analisar o atendimento da EJA no ensino fundamental, na modalidade com avaliação no processo, em Juiz de Fora, a partir da vigência do Fundef e Fundeb.

A relevância deste estudo parte da premissa de que a compreensão do processo de financiamento educacional é condição *sine qua non* para que os profissionais de toda educação básica, não apenas daqueles envolvidos, diretamente, com a EJA, sintam-se mais capacitados a questionarem os mecanismos de repasse e a gestão dos recursos públicos vinculados à educação.

Além disso, acreditamos que a apreciação dos caminhos e descaminhos das conquistas normativas e políticas concernentes à EJA propiciarão aos profissionais que atuam nessa modalidade de educação melhor fundamentação para assumirem nova postura frente aos desafios do contexto atual. Afinal, o que mais importa no processo de conhecimento da realidade não é a crítica pela crítica, tampouco o conhecimento pelo conhecimento e, sim, “o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social” (FRIGOTTO, 2010b, p.89).

A partir de ampla pesquisa bibliográfica e documental associada à EJA e ao financiamento da educação, demos início ao levantamento de dados junto ao Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e, também, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Perscrutamos, também, as prestações de contas, encaminhadas ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, que dizem respeito às receitas vinculadas à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, principalmente, aquelas referentes à política de fundos contábeis.

Para servir de apoio e melhorar a qualidade da interpretação dos dados coletados, adotamos, também, como estratégia metodológica, a entrevista semiestruturada. As entrevistas foram realizadas com profissionais que atuam dentro da Secretaria de Educação de Juiz de Fora (SE/JF) e com um representante do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora (SINPRO/JF).

Por meio de uma abordagem de cunho quanti-qualitativa, analisamos as informações e os dados coletados nos órgãos oficiais e nas entrevistas, procurando sempre a superação da percepção imediata. Entendemos que o mecanismo de redistribuição de recursos do Fundef e do Fundeb não se desenvolve de forma estanque, afinal a política de Fundos não acontece isoladamente. Pelo contrário, ela está associada à vinculação constitucional de recursos para a educação e essa, por sua vez, está imbricada em um conjunto de contradições e conflitos históricos.

Partindo desses pressupostos, o desenvolvimento desta pesquisa teve como ponto de partida, o Capítulo I, o (con)texto das constituintes brasileiras e dos principais ordenamentos legais com foco na educação para pessoas jovens e adultas, que teve como objetivo identificar o processo de institucionalização da Educação de Jovens e Adultos que se deu, legalmente, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Essa explanação parte do contexto histórico de 1930 até o atual.

No segundo capítulo, abordamos o financiamento da educação, principalmente no que tange à vinculação constitucional de recursos e, mais claramente, a sistemática desencadeada por meio da política de fundos contábeis. Discutimos a relação da EJA com esse mecanismo de financiamento da educação básica.

No capítulo posterior, a partir da caracterização do município pesquisado, fizemos a discussão do objeto de estudo, sempre nos reportando às leituras realizadas para a construção dos Capítulos I e II. Nessa construção, procuramos elucidar as receitas nominais resultantes dos impostos, das transferências constitucionais e de outras receitas correntes. Desse montante, identificamos os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino no âmbito municipal de Juiz de Fora. Dos recursos vinculados à educação, trabalhamos, principalmente, com aqueles associados aos fundos contábeis e ampliamos nossa discussão por meio de dados, como, por exemplo, número de matrículas, de atendimento da EJA, de taxa de escolarização e, também, a forma de aplicação desses recursos a fim de identificar o atendimento da EJA no contexto do Fundef/b no período de 2005-2010.

CAPÍTULO 1

1 - EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: DO LEGAL AO REAL

O panorama traçado no presente capítulo aponta alguns desafios assumidos pela Educação de Jovens e Adultos, atendo-se aos principais instrumentos normativos no período histórico compreendido desde a década de 1930, a qual foi configurada como um contexto marcado por grande efervescência das ideias e conflitos nos campos político e educacional. O texto está dividido em quatro momentos. Inicialmente, devido à necessidade de mudanças, para que a sociedade brasileira se adequasse aos interesses capitalistas, a Carta de 1934 garantiu o direito de todos à educação, inclusive aos que não tiveram acesso na idade própria. Essas indicações favoreceram o surgimento, a partir de 1940, de uma diversidade de campanhas de “combate ao alfabetismo”, em geral com inspiração assistencialista, discriminatória e com metodologia inapropriada para os adultos. Contrários a essa concepção, a partir da década de 1960, ocorreu a disseminação de movimentos de educação e cultura popular, muitos deles inspirados nas propostas freireanas.

Logo após, com a instalação do regime militar, houve a decadência dos movimentos emancipatórios, quando muitas propostas democráticas de alfabetização de adultos foram reprimidas e a educação de adultos esteve relacionada aos fatores de produção, embasados pela teoria do “capital humano”⁴.

Com advento da ordem “democrática”, período da promulgação da Constituição de 1988, incutiram-se novas expectativas para os jovens e adultos não escolarizados. Entretanto, muitas das políticas introduzidas no País, a partir das reformas educacionais dos anos de 1990, fundamentadas em preceitos neoliberais, acabaram por secundarizar o atendimento a essa demanda da população.

No último momento, destaca-se a institucionalização da Educação de Jovens e Adultos, enquanto modalidade de ensino, o que se deu a partir da LDB de 1996. No entanto, esse direito não se fez associar à isonomia no processo de financiamento da educação. Com efeito, nota-se que a movimentação recente da sociedade civil procura desconstruir as balizas entre o campo teórico e o campo político prático no que tange a essa modalidade da educação.

⁴ Ver Frigotto (2010).

1.1 – (Con)Texto histórico da EJA na década de 1930

O início do século XX se caracterizou como um período em que a sociedade brasileira passou por mudanças no sentido de adequação ao desenvolvimento capitalista. Essas mudanças, que atendiam aos interesses das classes dominantes, não tinham como premissa romper com a dependência com o exterior (FERNANDES, 2006).

Diante daquele cenário, o analfabetismo era considerado uma das causas dos problemas associados, entre outros aspectos, ao contexto econômico e social dessa nação. Haddad e Di Pierro (2000) relatam que os baixos índices de escolarização que nosso país mantinha, quando comparados aos países da América Latina ou ao resto no mundo, contribuíram para a proliferação do discurso desfavorável ao reconhecimento do analfabeto como sujeito de direito. Sob essa perspectiva de incapacidade do analfabeto, ele era apontado como a chaga social que precisava ser combatida.

Tal fato, associado à necessidade de adequação aos interesses capitalistas, contribuiu para que a educação de adultos também fosse mencionada no texto da Constituição da República de 1934, a qual também propunha um Plano Nacional de Educação, renovável em prazos determinados, que deveria obedecer, entre outras, à seguinte norma: “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos” (art.150, parágrafo único, a).

No entanto, como não havia um sistema público capaz de assegurar a educação a todos, essa determinação constitucional, naturalmente, deveria associar-se a novos recursos para a educação. Nesse caso, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), de acordo com Rocha (2001), propunha a autonomia de gestão financeira do ensino público, a ser garantida por fundos para a educação por meio de cotas orçamentárias fixas.

Para esse autor, a obrigatoriedade do Estado de aplicar recursos públicos em educação foi um dos aspectos mais significativos aprovados pela Constituição de 1934, conforme disposto no artigo 156: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Aquele processo constituinte, além dos índices orçamentários, tratou da criação de fundos especiais de educação.

Entretanto, muitas das conquistas promulgadas naquela Carta foram suprimidas com o Golpe de Estado de 1937. A nova carta constitucional decretada, naquele ano, não vinculou recursos à educação. Embora tenha mantido a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino

primário, não se assegurou sua extensão aos adultos, determinando-se apenas que “o ensino primário é obrigatório e gratuito” (art.130).

Nota-se, então, que o Estado atuou como representante dos interesses da classe dominante e a classe trabalhadora quiçá teve assegurado seu direito à educação. Assim, a preocupação com a escolarização de adultos ficou, por um período, adormecida e só “na década seguinte que começaria a tomar corpo, em iniciativas concretas, a preocupação de oferecer os benefícios da escolarização a amplas camadas da população até então excluídas da escola” (DI PIERRO, 2001, p. 58).

Na década de 1940, fortemente influenciado pelo fim da II Guerra Mundial, o Brasil passou a fornecer matérias-primas aos países devastados. Aquele contexto possibilitou mudanças no Estado brasileiro, como, por exemplo, a regulação do trabalho e investimentos em infraestrutura. Nessa ótica, a Assembleia Constituinte, instalada de 1945 a 1946, inspirada pela ideologia liberal-democrática, contribuiu para que o texto constitucional, aprovado em 1946, além de retornar com a vinculação de recursos públicos para a educação⁵, estabelecesse como competência da União “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º).

O direito à educação foi apresentado como direito de todos e oferecido no lar e na escola (art.166). Mesmo que a Carta de 1946 reafirmasse que não poderiam se alistar os eleitores analfabetos⁶ (art. 32, inciso I), é possível perceber que o Estado, ainda assim, não se comprometeu efetivamente com a educação para adultos.

No contexto constituinte, a recém-criada Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)⁷ já alertava para o importante papel da educação, em especial a de adultos, no processo de desenvolvimento das nações. Os altos índices de analfabetismo contribuíram para que, por meio do Decreto-Lei nº 4.958/1942, fosse instituído o Fundo Nacional de Ensino Primário. Já o Decreto nº 19.513/1945, ao regulamentar os auxílios federais provenientes desse fundo, determinou que 25% de cada auxílio federal

⁵ De acordo com o art. 169, da Constituição de 1946, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

⁶ A Constituição Federal de 1891 excluiu dos adultos analfabetos o direito ao voto.

⁷ A Unesco foi criada em 1945 com a premissa de acompanhar o desenvolvimento mundial e auxiliar os Estados Membros na busca por soluções plausíveis para os problemas enfrentados nas seguintes áreas: educação, ciências naturais, humanas e sociais, cultura, comunicação e informação. Para Paiva (2009), apesar de o esforço em garantir a educação como direito de todos, inclusive de jovens e adultos, essa organização atuou (e atua) contrariamente, em alguns casos, pois se mostra influenciada pelos interesses do capital.

concedido aos estados fossem aplicados na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos de um plano geral de ensino supletivo, a ser aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde (art. 4º).

Esse ordenamento legal desencadeou a criação da primeira Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), em 1947, a qual, diretamente relacionada às propostas da Unesco, tinha como premissa “compensar” os adultos que não frequentaram a escola na “idade apropriada”. Para Fávero (2009, p.10), apesar de existirem poucos dados para a avaliação dessa primeira grande campanha nacional, a leitura de artigos e relatórios daquela época revela um caráter preconceituoso com o analfabeto, caracterizado como “incompetente”, “marginal”, “culturalmente inferior”, entre outros. Diante dessa minoridade econômica, política e jurídica, o analfabeto permanecia sem o direito de votar ou de ser votado.

Segundo Beisiegel (1997, p. 32), a CEAA não realizava as atividades programadas com recursos diretos da União, pois

(...) o Serviço de Educação de Adultos do Ministério da Educação e Saúde, através dos Acordos Especiais, [organizava] as atividades da campanha de modo a induzir as unidades federadas a fazerem funcionar, com seus próprios recursos, todas as classes de educação de adultos (...) Para isso, os convênios patrocinados pela União alocavam aos estados pequenos recursos financeiros, suficientes apenas para o pagamento de um pró-labore aos professores e para a cobertura das despesas com a iluminação das salas de aula. (...) Assim, mediante o dispêndio de quantias financeiras modestas, a União conseguiu colocar a serviço da realização de seu programa de alfabetização os recursos disponíveis nas unidades federadas.

A partir da CEAA, surgiram outras campanhas no cenário nacional. Essas, em sua maioria, tinham caráter provisório, eram regidas por professores despreparados, quando não por voluntários. As escolas, por sua vez, eram improvisadas, tinham como enfoque a “erradicação” do analfabetismo e adotavam técnicas metodológicas elementares. Em que pesem os argumentos governamentais, as campanhas não tinham propostas concretas de financiamento e, na maioria das vezes, sustentavam-se com apoio e articulação da sociedade.

Como o analfabeto era visto como “o incapaz”, essas campanhas buscavam se consolidar por meio de um discurso de combate à marginalidade. O Quadro 01, construído a partir da leitura de Paiva (1987) e Fávero (2006), relaciona algumas dessas campanhas, bem como o período de vigência, suas condições de financiamento, propostas de trabalho e atuação docente.

Quadro 01 – Características das principais campanhas de alfabetização de adultos

CAMPANHAS	PERÍODO	RECURSOS	PROPOSTAS	PROFESSORES
CEAA	1947-1963	Fundo Nacional do Ensino Primário – convênio firmado entre a União e as unidades da federação. Sua aplicação nem sempre se concretizava.	Considerada “fábrica de eleitores”, assumiu a proposta de alfabetização e de educação fundamental orientada pela UNESCO.	Gratificação “pró-labore”, níveis bem abaixo dos salários normais, estímulo ao voluntariado, com a ideia de cumprimento da tarefa cívica.
Campanha Nacional de Educação Rural (CNER)	1952-1963	Ligados à CEAA.	As “missões” rurais propunham a substituição da cultura rural por outra mais “adequada” às condições de vida moderna.	Professores leigos (líderes rurais eram treinados).
Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA)	1958-1963	Havia um estímulo financeiro que se associava à eficácia e ao interesse do professor, bem como aos índices de frequência e de aprovação de seus alunos.	Propunha a “elevação cultural” e a “erradicação do analfabetismo”.	
Sistema Rádio Educativa Nacional (SIRENA)	1958	Muitas emissoras católicas mantinham convênios com o SIRENA e transmitiam seus programas. Para a criação de escolas, os párocos distribuíam receptores e se encarregavam de escolher e apoiar os monitores.	Realizava produção, gravação e distribuição de discos às emissoras. A centralização da produção das aulas e a inadequação às necessidades da população levaram ao descrédito desses programas.	Trabalho voluntário constituído por monitores das comunidades que deveriam saber ler, escrever e serem capazes de seguir as instruções dos professores locutores.

Segundo Paiva (1987), essas campanhas de alfabetização em massa foram extintas pelo Decreto nº 51.867 de 1963 e, com isso, iniciaram-se os movimentos de cultura e educação popular. Apesar de enfoques divergentes, esses grupos buscavam a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas, como explicita a autora:

(...) eles [buscavam] métodos pedagógicos adequados à preparação do povo para a participação política. Esses métodos [combinavam] a alfabetização e educação de base com diversas formas de atuação sobre a comunidade em geral, considerando como fundamental a preservação e difusão da cultura popular e a conscientização da população em relação às condições sócio-econômicas e políticas do país (PAIVA, 1987, p.231).

O II Congresso Nacional de Educação de Adultos, realizado em 1958, no Rio de Janeiro, já sinalizava para as peculiaridades desses sujeitos, bem como para a adequação desse atendimento. De acordo com a autora, anteriormente citada, aquele congresso oportunizou a observação do início da transformação do pensamento pedagógico brasileiro. As preocupações não se acompanhavam mais do preconceito contra o analfabeto, vez que surgia a preocupação com a qualidade do ensino e com a revisão dos métodos.

Em meio àquele cenário, os debates acerca da elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) tornaram-se frequentes. Aprovada em 1961, a Lei nº 4.024 determinou que o percentual mínimo de aplicação anual, em manutenção e desenvolvimento do ensino, por parte da União, passasse para 12% (doze por cento). Estabelecia, ainda, que fossem constituídos o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior (art.92, § 1º).

Além disso, fez menção aos que não tiveram acesso à educação nos artigos abaixo:

Art. 27 - O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciaram depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento.

[...]

Art. 99 - Aos maiores de dezesseis anos será permitida a obtenção de certificados de conclusão de curso ginasial, mediante a prestação de exames de madureza, após estudos realizados sem a observância do regime escolar.

Parágrafo único - Nas mesmas condições, permitir-se-á a obtenção do certificado de curso colegial aos maiores de dezenove anos.

Apesar de esses artigos fazerem referências às pessoas com atraso no processo de escolarização, nota-se que houve a manutenção dos interesses e dos ideários conservadores,

uma vez que prevalecem as concepções de ensino supletivo e de certificação para os adultos, propostas que se fazem associar às ideias de suprir e compensar o “tempo perdido”.

Segundo Fávero (2006), o início dos anos de 1960 foi auge do populismo brasileiro e, concomitantemente, início de uma crise da hegemonia política. Essa realidade, associada às ideias do Congresso de 1958, permitiu a disseminação de movimentos de educação e cultura popular. O autor realizou um registro cronológico dos movimentos mais expressivos daquela década, a saber: (1) Movimento de Cultura Popular (1960); (2) Campanha “De pé no chão também se aprende a ler”, Movimento de Educação de Base⁸ e Centro Popular de Cultura (1961); (3) Campanha de Educação Popular da Paraíba, Campanha de Alfabetização da União Nacional dos Estudantes, primeira experiência de alfabetização e conscientização de adultos de Paulo Freire (1962); (4) experiências do Sistema de Alfabetização Paulo Freire, Instituto de Cultura Popular (1962) e o Programa Nacional de Alfabetização (1964).

Esses movimentos, nascidos todos no mesmo período, operam um salto qualitativo em relação às campanhas e mobilizações governamentais contra o analfabetismo de jovens e adultos ou de educação rural, da década de 1950. São propostas qualitativamente diferentes das ações anteriores. E o que as faz radicalmente diferentes é o compromisso explicitamente assumido em favor das classes populares, urbanas e rurais, assim como o fato de orientarem sua ação educativa para uma ação política (FÁVERO, 2006, p. 51).

Cada qual com suas particularidades, esses movimentos tinham como ideário a valorização da cultura do povo e a consolidação de uma pedagogia associada à alfabetização de adultos. O grande referencial dessas iniciativas foi o professor Paulo Freire, o qual, a partir da crítica sobre a metodologia de trabalho da escola tradicional, questionava e recusava a adoção de cartilhas, propondo uma aula-debate (FÁVERO, 2009). O método proposto por esse educador tinha por objetivo alfabetizar os adultos tendo por base a conscientização sobre a sua situação política, mostrando que a leitura e a escrita se constituíam em poderosas forças no jogo da dominação social.

Nesse sentido, a metodologia descartava as cartilhas, pois essa prática reduzia os analfabetos à condição de objeto, receptor, não os considerando como sujeitos da alfabetização. Por meio de uma ação dialógica, pretendia-se ir além da prática mecânica de

⁸ Esse movimento foi fruto de um convênio entre a União e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Vale destacar que o professor Osmar Fávero pertenceu ao Secretariado Nacional do MEB, responsável pelo treinamento e pelas orientações metodológicas de equipes locais.

técnicas de leitura e escrita, tendo como objetivo desenvolver uma postura crítica diante da realidade (PAIVA, 1987).

A educação libertadora, proposta por Paulo Freire, que era/é oportunidade de reflexão frente aos próprios caminhos para a libertação, opõe-se à prática da dominação, por isso a ideia de uma pedagogia enraizada nas “subculturas” dos proletários. “Nessas sociedades governadas pelos interesses de grupos, classes e nações dominantes, a educação como prática de liberdade postula, necessariamente, uma pedagogia do oprimido. Não uma pedagogia para ele, mas com ele” (FREIRE, 2005, p.7). Por isso, os métodos opressores não servem à libertação do oprimido. A postura questionadora e de apoio aos oprimidos foi motivo para Paulo Freire ser exilado no Chile, após o golpe militar de 1964.

O Plano Nacional de Alfabetização de 1963, que visava alfabetizar milhões de jovens até 1965, era inspirado no método de Freire que alfabetizava em 40 horas. Todavia, após o golpe militar, essa proposta foi extinta (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004). A partir do exposto, pretende-se fazer a leitura das dificuldades e resistências enfrentadas pelas propostas, mais críticas, de educação para os jovens e adultos a partir do golpe de 1964.

1.2 – Enfrentamentos da EJA no (con)texto ditatorial:

O regime militar instalado em 1964, entre outras premissas, pretendia impedir que qualquer reforma de cunho socialista pudesse agitar o país. Em outras palavras, aquele golpe representou a ruptura com as práticas democráticas, pois essas representariam ameaças à nova prática instaurada no Brasil.

Nesse contexto, os ideais para a educação de adultos passavam pela fiscalização da nova ordem vigente. Afinal, as reflexões propiciadas nos encontros dos grupos de alfabetização de adultos eram vistas como obstáculo ao processo de dominação pretendido, ou seja, a estabilidade do regime e a manutenção da ordem capitalista (PAIVA, 1987). Sendo assim, ao longo do regime militar, buscou-se terminar com as práticas conscientizadoras de educação de adultos.

As reformas educacionais implementadas pelos governos militares estavam fortemente caracterizadas por recomendações advindas de agências internacionais – Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, entre outros - e dos relatórios vinculados ao governo norte-americano (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2004). Com a entrada desses organismos, importou-se também o modelo organizacional que os presidia.

Dessa forma, difundiram-se ideias relacionadas à organização racional do trabalho (taylorismo, fordismo)⁹, ao enfoque sistêmico que, no campo educacional, foi denominado como “pedagogia tecnicista” (SAVIANI, 2010, p. 369). Predominou, assim, a visão de educação como formação do “Capital Humano”, estabelecendo um vínculo direto entre a educação e o mercado de trabalho, a modernização e os novos hábitos de consumo. Segundo Frigotto (2010a, p. 46), o conjunto dos postulados básicos da teoria do “capital humano teve profunda influência nos (des)caminhos da concepção”, políticas e práticas educativas no Brasil, sobretudo, na fase mais dura do golpe militar de 1964, anos de 1968 a 1975.

Tais postulados se fizeram presentes no processo Constituinte de 1966-67, em que os embates envolvendo o financiamento da educação permitiram que o documento final não considerasse a vinculação constitucional de recursos para a educação. Nesse caso, registra-se como consequência:

o desaparecimento legal dos fundos de ensino criados pela LDB, que deixaram de constar dos orçamentos da União a partir de 1968. A Emenda Constitucional de 1969 não se refere à vinculação, logo retornará somente na Emenda Calmon que foi regulamentada em 1985 (HORTA, 2001, p. 223).

Ao escrever sobre aquele Congresso Constituinte, Fávero (2005) aponta que seu maior objetivo era o esvaziamento das conquistas asseguradas nas Constituintes de 1934 e 1946. Apesar de a Carta de 1967 manter o direito à educação e a sua obrigatoriedade dos sete aos quatorze anos (art.168, § 3º, inciso II), ela, praticamente, desonerou o Estado do compromisso com a educação de adultos. Haddad e Di Pierro (2000, p. 114) esclarecem que,

enquanto as ações repressivas ocorriam, alguns programas de caráter conservador foram consentidos ou mesmo incentivados, como a Cruzada de Ação Básica Cristã (ABC). Nascido no Recife, o programa ganhou caráter nacional, tentando ocupar os espaços deixados pelos movimentos de cultura popular. Dirigida por evangélicos norte-americanos, a Cruzada servia de maneira assistencialista aos interesses do regime militar, tornando-se praticamente um programa semi-oficial.

Os baixos índices de atendimento da população em idade escolar e os altos índices de evasão e repetência eram considerados obstáculos que necessitavam ser superados. O governo

⁹ Esses dois sistemas visavam à racionalização extrema da produção e, conseqüentemente, a maximização da produção e do lucro. Tanto o taylorismo, quanto o fordismo tinham como objetivos a ampliação da produção em um menor espaço de tempo e dos lucros dos detentores dos meios de produção por meio da exploração da força de trabalho dos operários.

ditatorial assumiu, então, o controle da alfabetização de adultos e, em 15 de dezembro de 1967, promulgou a Lei nº 5.379, criando o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que, voltado para a população de 15 a 30 anos, objetivava promover a alfabetização funcional, conferindo à suplência a função de repor a escolaridade não realizada na infância e na adolescência.

Sua gestão e seu financiamento não se articulavam com os organismos públicos de administração educacional. Paiva (2009, p.170) evidencia que aquele movimento assumiu o molde de “parassistema”, pois não era subordinado à Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

A partir das suas articulações, criaram-se mecanismos para seu financiamento e procurou-se “vender” a ideia do MOBRAL junto à sociedade civil. Os recursos foram obtidos com a opção voluntária para o MOBRAL de 1% do Imposto de Renda devido pelas empresas, complementada com 24% da renda líquida da Loteria Esportiva. Com isso, disporia o MOBRAL de recursos amplos e ágeis de caráter extra-orçamentário (HADDAD e DI PIERRO, 2000, p. 114).

O movimento não incorporou as ricas orientações metodológicas e os materiais didáticos de sentido crítico e problematizador propostos anteriormente por Paulo Freire. De acordo com Paiva (1987), suas atividades estavam associadas ao esforço individual, exaltando os padrões de vida modernos, contribuindo, então, para novas possibilidades de consumo.

A partir da década de 1970, ocorreu a expansão territorial do MOBRAL. Porém, alguns grupos que atuavam na educação popular buscavam resistir, persistindo com um modelo de alfabetização mais crítico.

Com a aprovação da Lei nº 5.692/1971, o ensino supletivo ganhou destaque na política educacional brasileira, sendo-lhe dedicado um capítulo específico (com quatro artigos). Aquela proposta de ensino se configurou por meio da realização de cursos, de exames com a finalidade de “suprir a escolarização regular para os adolescentes e os adultos que não tenham seguido ou concluído na idade própria” (art. 24, a). O ensino supletivo era considerado um “subsistema integrado”, mas independente do ensino regular (PAIVA, 2009a, p.174). Aprovada em plena ditadura, a lei estava completamente desvinculada das ideias democráticas das décadas anteriores. Di Pierro (2005, p.1117-1118), ao discorrer sobre a temática, evidencia:

Ao contrário, atendeu ao apelo modernizador da educação à distância e aderiu aos preceitos tecnicistas da individualização da aprendizagem e instrução programada, que fundamentaram a difusão das modalidades de educação não-presencial em centros de estudos supletivos e telecursos, que se somaram aos cursos presenciais na configuração de um subsistema de ensino supletivo em expansão.

Aquela normatização, associada às novas exigências do mercado de trabalho (em decorrência da ampliação do ensino obrigatório para 8 anos), contribuiu para que os alunos com atraso escolar e ansiosos pela certificação fossem encaminhados ao ensino supletivo, perdendo, com isso, a vivência pedagógica dos conteúdos.

Nesse sentido, a suplência passou a constituir-se em oportunidade educativa para um largo segmento da população, com três trajetórias escolares básicas: para os que iniciam a escolaridade já na condição de adultos trabalhadores; para adolescentes e adultos que ingressaram na escola regular e a abandonaram por algum tempo, frequentemente motivados pelo ingresso no trabalho ou em razão de movimentos migratórios e, finalmente, para adolescentes que ingressaram e cursaram recentemente a escola regular, mas acumularam aí grandes defasagens entre a idade e a série cursada (DI PIERRO, JOIA e RIBEIRO, 2001, p. 65).

O Conselho Federal de Educação estabeleceu pareceres e resoluções tendo em vista a legislação para o ensino supletivo. Soares (2002) destaca o Parecer nº 699/1972, de autoria do conselheiro Valmir Chagas, o qual estabeleceu as funções do ensino supletivo, que se resumiram à suplência, ao suprimento, à aprendizagem e à qualificação.

A partir dos anos de 1980, a sociedade brasileira vivenciou importantes transformações com o fim dos governos ditatoriais. O chamado processo de “redemocratização” do país trouxe novas expectativas para os não escolarizados ou com atraso no processo de escolarização.

1.3 - A EJA no período de “redemocratização”

Impulsionadas pela euforia da campanha nacional a favor das eleições diretas, a partir dos anos de 1980, as teorias que se contrapunham à pedagogia oficial prosperaram. Saviani (2010) as considerava “pedagogias contra-hegemônicas”, uma vez que essas teorias se aproximavam dos interesses dos dominados. Esse mesmo autor caracteriza aquela década como a mais fecunda do campo educacional.

Com o fim do regime militar, em 1985, houve, também, a extinção do MOBRAL¹⁰. Criou-se, em seu lugar, a Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar) que, não se constituindo como um programa nacional de ensino, tinha como objetivo fornecer apoio técnico e financeiro aos municípios para que reestruturassem seus sistemas, a partir de seus próprios projetos.

Por meio dos dados da Tabela 01, é possível perceber que, embora a taxa de analfabetismo tenha diminuído no período de 1980 a 1990, esse percentual ainda se manteve bastante elevado neste último ano (18,0%), além do alto número de analfabetos (17.762.629).

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

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

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

Essa realidade levou a Constituição de 1988 a assegurar alguns direitos aos adultos não alfabetizados, entre eles o direito ao voto¹¹ e, ainda, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, mesmo para os que não haviam tido oportunidade na faixa etária regular. Sob essa perspectiva, a Carta de 1988 apresenta em seu texto original que “o dever do Estado

¹⁰ Seu final foi marcado por denúncias de desvios de recursos financeiros, culminando na “CPI do MOBRAL” (RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL N º 48, DE 1975).

¹¹ Essa permissão estava relacionada, conforme apresentado na tabela, aos elevados índices de analfabetismo no Brasil. Com eleições diretas para o governo dos três entes federados, os legisladores buscavam assegurar o “princípio democrático” para essa parcela da população. Tal orientação veio antes da promulgação daquela Carta constitucional, através da Emenda Constitucional nº25 de 1985, que dizia “A Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto” (art. 147, § 4º).

com a educação será efetivado mediante a garantia de: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (art. 208, inciso I).

Dentro do processo de redemocratização do ensino, é importante destacar a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, de 1983, de autoria do senador João Calmon (Emenda Calmon), que resgatou a vinculação de recursos, determinando que a União aplicasse, no mínimo, 13%, e os estados, Distrito Federal e municípios nunca menos que 25% da receita resultante de impostos. Para Menezes (2008, p. 153), “os debates que ensejaram a Emenda Calmon encontram na vinculação constitucional de recursos espaço propício para a construção paradigmática da relação direta entre financiamento da educação e a universalização e democratização do ensino no País”¹².

Em 1989, contexto de eleições diretas para presidente, foi eleito Fernando Collor de Mello, com quem se inicia a “introdução oficial no Brasil da agenda programática e reformadora do neoliberalismo¹³” (PAULANI, 2010, p.119), momento a partir do qual os pressupostos neoliberais foram amplamente difundidos e transformados em propostas para a solução dos problemas da educação nesse País. A União foi se abstendo dos compromissos com a EJA, transferindo essa responsabilidade para os Estados e Municípios, como no caso da Medida Provisória de 15/03/1990 que extinguiu a Fundação Educar.

Paralelamente às eleições presidenciais, aconteceu uma reunião na capital dos Estados Unidos integrada por representantes dos organismos internacionais e representantes de países latino-americanos, que resultou em um conjunto de medidas intituladas “Consenso de Washington”, o qual previa um receituário neoliberal de recomendações para os países participantes. Para Saviani (2010, p. 428),

nesse contexto, as ideias pedagógicas sofrem grande inflexão: passa-se a assumir no próprio discurso do fracasso da escola pública, justificando sua decadência como algo inerente à incapacidade do Estado de gerir o bem comum. Com isso se advoga, também no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado.

Nesse elencado de manifestações, destaca-se o caráter antagônico presente entre os discursos oficiais e a própria normatização legal. Apesar de ter o direito confirmado na Carta Magna de 1988, a educação de adultos é discriminada pelo próprio ministro da educação, José

¹² No próximo capítulo será apresentada a vinculação presente na Constituição de 1988.

¹³ O ideário neoliberal teve como principais expoentes Margaret Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (Estados Unidos, 1980) e Helmut Kohl (Alemanha, 1982). Esse modelo, além de outros agravantes, priorizava a iniciativa privada e, ao mesmo tempo, isentava o Estado de suas obrigações sociais.

Goldemberg (do governo Collor). Beisiegel (2003, p. 30) registrou a entrevista concedida pelo ministro ao Jornal do Brasil, em agosto de 1991:

O grande problema de um país é o analfabetismo das crianças e não o dos adultos. O adulto analfabeto já encontrou o seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. Vai ser pedreiro, vigia de prédio, lixeiro ou seguir outras profissões que não exigem alfabetização. Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazendo isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo.

Já no cenário internacional, entretanto, o analfabetismo era questão preocupante, tanto que a Conferência Mundial de Educação para Todos, que se realizou em 1990, em Jomtien, na Tailândia, constatou a presença de, entre outros números, mais de 960 milhões de adultos analfabetos somados a outros milhões em situação de analfabetismo funcional entre os países industrializados e em desenvolvimento (PAIVA, 2009b).

Para Shiroma, Moares e Evangelista (2007), aquela conferência se constituiu em um marco a partir do qual os países com maiores taxas de analfabetismo foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados em Jomtien. Esses princípios visavam, entre outros, à reestruturação produtiva, exigindo cada vez mais qualificação da força de trabalho. As relações sociais capitalistas primavam pela intensificação da competitividade internacional.

Com o *impeachment* de Collor, seu vice, Itamar Franco, assumiu a presidência e logo iniciou reformas educacionais em consonância com as resoluções daquela Conferência. Priorizou-se, então, a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), o qual se articulava às exigências dos organismos internacionais e, com essa ideologia, buscava estabelecer diretrizes para as políticas educacionais, bem como redefinir a formação da força de trabalho em um cenário em que a teoria do capital humano é atualizada a partir da pedagogia das competências e das exigências de empregabilidade que se constituem na marca da qualidade total marca da empresa capitalista.

Essa nova qualificação estava associada à crise da sociedade que emergiu em 1970, que desencadeara o processo de reestruturação produtiva, substituindo o modelo fordista pelo toyotista. Enquanto o primeiro apoiava-se na estabilidade do emprego e na produção de objetos padronizados, o segundo se apoia na flexibilidade e polivalência dos trabalhadores. Essa reformulação da teoria do capital humano sustenta, desde então, a concepção de “produtividade” da educação (SAVIANI, 2010).

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

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

O primeiro governo de FHC caminhou em meio à combinação entre promessas de sucessos e ameaças econômicas internacionais. Assim, várias medidas foram adotadas em nome do afastamento de possíveis ações que viessem a desestabilizar a economia (PAULANI, 2010).

Priorizou-se a “reforma” do Estado, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), que tinha como mentor Luiz Carlos Bresser Pereira¹⁴, o responsável pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Essa nova organização baseava-se em uma perspectiva empresarial para os sistemas de ensino, tomando princípios como qualidade total, eficiência, eficácia, aumento da produtividade, redução de gastos, entre muitos outros preceitos mercadológicos. Com um discurso amenizador, pode-se ler no texto de Pereira (1997, p. 27): “o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia”.

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

¹⁴ Segundo Behring (2008), Bresser Pereira foi membro emérito da comunidade epistêmica internacional no seminário que se concretizou no Consenso de Washington.

constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, a adoção de práticas gerenciais” (ibid, p. 183).

Essas ações, associadas ao tipo de sociedade capitalista presente neste país, favorecem o elitismo e o autoritarismo. Assim, as classes dominantes encontram com facilidade seus representantes ideológicos, ao passo que as camadas populares são frequentemente “decapitadas” e lutam com dificuldades para sistematizar sua autoconsciência ideológica (COUTINHO, 2005).

Contrariamente à ideologia dominante, Behring (2008, p.281) afirma que esteve em curso no Brasil nos anos de 1990 uma “contra-reforma que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram, também, antinacionais e antidemocráticas”. Partindo dessa mesma interpretação, Coutinho (2010, p. 53) observa:

A palavra “reforma” foi sempre organicamente ligada às lutas subalternas para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de reforma. (...) o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação de direitos, proteção social (...) significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle.

Em acordo com a sistemática advinda dessa “reforma”, a “participação” social começa a ganhar visibilidade no cenário educacional. Sendo considerada coadjuvante no processo de oferecimento das políticas, essa participação se faz por meio da complementação de recursos financeiros ou, ainda, por meio de parcerias. Temas como focalização, descentralização e privatização fundamentaram as políticas públicas da era dos ajustes estruturais (ARELARO, 2000).

Esse processo de redefinição do papel do Estado refletiu diretamente nas políticas educacionais, pois, “em lugar da uniformização e do rígido controle do processo, como preconizava o velho tecnicismo inspirado pelo taylorismo-fordismo, flexibiliza-se o processo, como recomenda o toyotismo” (SAVIANI, 2010, 439). Nesse sentido, o controle se desloca para os resultados, como, por exemplo, as avaliações externas para alunos, professores e escolas, em que as notas obtidas são condições para a distribuição de verbas.

Nota-se, ademais, que as expectativas criadas para a EJA pela Carta de 1988 foram frustradas pela agenda das reformas educacionais da década de 1990. Afinal, a disponibilidade política de ampliar o investimento público em educação não era grande. O discurso vigente

destacava que os recursos eram suficientes, necessitando-se apenas reduzir os desperdícios e aperfeiçoar a sua aplicação. Nesse sentido, no suceder dos anos 1990, é importante destacar a LDB de 1996 que, de fato, institucionalizou a EJA.

1.4 – A EJA pós-LDB de 1996: enfrentamentos do contexto atual

Em consonância com os princípios apregoados na “reforma” do Estado, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, que deu nova redação a alguns dispositivos constitucionais, criando, ainda, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁵, o qual foi regulamentado pela Lei nº 9.494, de 24 de dezembro de 1996. Os recursos provenientes desse fundo se destinavam, exclusivamente, ao ensino fundamental regular, não atendendo, conseqüentemente, à modalidade de jovens e adultos.

Com a justificativa de retirar a obrigatoriedade dos jovens e adultos de cursarem o ensino fundamental, deixando-os livres para fazerem suas escolhas, aquela EC também deu nova redação ao inciso I, do art. 208, da Constituição: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”¹⁶. Ao assinalar sobre a alteração do texto constitucional, Paiva (2009a, p.182) destaca que,

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

Nota-se, então, que as políticas educacionais, de modo geral, mas, particularmente, as concernentes à EJA foram influenciadas pelos postulados da reforma de Estado. As mudanças ocorridas, naquele contexto, de acordo com o discurso oficial, priorizaram uma reorganização da educação, a fim de reduzir o insucesso educacional, bem como o desperdício de recursos

¹⁵ O próximo capítulo tratará dos recursos vinculados ao financiamento da educação, bem como a política de fundos para a educação.

¹⁶ Por sua vez, o texto constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 /2009 determina “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. A EC ainda estabelece que esse disposto deverá ser implementado progressivamente até 2016.

humanos e materiais (PEREIRA, 1995). As políticas implementadas tinham caráter homogenizador e objetivavam formar a população para atender aos interesses capitalistas em consolidação no país.

Em conformidade com essa ótica, foi sancionada a LDB nº 9.394 em 20 de dezembro de 1996¹⁷ a qual institucionalizou a Educação de Jovens e Adultos. Conforme Soares (2002), não houve uma mera troca de nomenclatura, vez que se considera ter ocorrido um avanço ao se alterar a expressão “Ensino Supletivo” para “Educação de Jovens e Adultos”. Como esclarece Soares (2002, p.12), o termo ensino se restringe à mera instrução, já o termo educação é mais amplo, compreende diversos processos de formação.

Todavia, essa orientação legal não se fez associar a propostas curriculares diferenciadas. Nota-se, ainda, uma fragmentação do conhecimento e um caráter compensatório nas práticas curriculares concernentes à EJA, com metodologias impróprias e que não atendem às especificidades dos alunos.

A LDB/1996 também não se absteve do ensino supletivo e, ainda, conforme Quadro 02, rebaixou a idade mínima para prestar exames.

Quadro 02 – Idade mínima para prestar exames do ensino supletivo

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

Fonte: Lei nº 5.692/1971 e Lei nº 9.394/1996.

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

Pode-se dizer que, apesar do traço inovador da nova legislação educacional, as ações do governo pouco se modificaram, possibilitando a reprodução do discurso da ineficácia do Estado. As ações estatais priorizavam a solidariedade e a responsabilização do cidadão. O governo tentou compartilhar com a iniciativa privada as responsabilidades para com a

¹⁷ A luta pela concretização dessa lei em discussão por quase uma década, embora tenha sido envolvida por um discurso da modernidade, estava fundamentada em práticas escravocratas, estamentais e oligárquicas. (FRIGOTTO, 2010)

educação, reafirmando a velha tese da social-democracia de que a educação é questão pública e não somente estatal (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007).

As articulações ideológicas na escola têm reforçado sua função de aparelho reprodutor das condições sociais de existência na sociedade capitalista. Frente a conflitos ideopolíticos cada vez mais intensos decorrentes dos antagonismos do sistema do capital, essas articulações buscam reafirmar a legitimidade da escola enquanto instituição conservadora da estabilidade social. Essa perspectiva coloca a Educação de Jovens e Adultos como uma dívida social, que pode ser suprimida pelo viés do assistencialismo, do clientelismo e não como um direito (RODRIGUES, 2009, p. 25).

As parcerias, então, configuraram-se em estratégias convenientes ao poder público, pois, além de terem atendido às demandas sociais, desoneraram a máquina pública de muitos dos seus encargos. No entanto, a difusão dessas parcerias favorece a oferta de um ensino precarizado. Como justificou Paiva (2009b, p.67), essas mudanças

afetaram a EJA pelo descaso que a ela se impunha como resposta política, pois se, de um lado, definiram espaço de independência para que se pensasse – e até mesmo se realizasse, em muitos casos – com escassos recursos, mas com autonomia pedagógica, criatividade e autenticidade; de outro, no nível dos governos, as ações da EJA continuavam a ser assumidas como compensatórias, com recursos escassos e equipes técnicas mal formadas e desatualizadas.

Nota-se, então, que a proposta da reforma administrativa do Estado se apoiava na “*publicização*” (BEHRING, 2008, p. 178) das atividades, ou seja, muitas atividades de função do aparelho estatal passaram a serem consideradas atividades públicas não estatais. As organizações sociais seriam reconhecidas como de interesse e utilidade pública e, por isso, habilitadas a receber recursos financeiros e a gerenciar recursos materiais e humanos cedidos pelo Estado.

Em consonância com esses princípios, é possível citar o Programa Alfabetização Solidária (PAS), criado em 1997, subprograma do Comunidade Solidária¹⁸ que se constituiu em uma campanha de alfabetização com duração de um semestre, voltada para os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com altos índices de analfabetismo.

¹⁸ Programa instituído pelo Decreto nº 12/1995, constituiu-se como estratégia governamental que priorizou a formação de parcerias entre os estados, o Distrito Federal, os municípios e com a sociedade civil.

Esse programa era estruturado por meio de parceria entre o Ministério da Educação, empresas, universidades e municípios.

Aos municípios, cabia mobilizar alfabetizadores, alunos e espaço para a instalação das salas de aula; às universidades, cabia coordenar e orientar pedagogicamente a capacitação de monitores; já às empresas, cabia arcar com os custos operacionais das universidades e a remuneração dos educadores.

De acordo Haddad e Di Pierro (2000), no final de 1999, a coordenação nacional do PAS informava que o Programa havia chegado em 866 municípios, envolvendo 60 empresas e 180 universidades públicas e privadas. Apresentava ainda um número considerável de alfabetizadores formados e de alfabetizandos. Apesar dos bons índices ostentados pelo governo, cabe relatar alguns problemas daquele programa, quais sejam: o manejo estreito da alfabetização, a não garantia de continuidade de estudos ou oportunidades de consolidação das aprendizagens realizadas, a recorrência a educadores despreparados, além de ser uma proposta emergencial, o que não permitiu que se consolidasse em uma política de Estado.

As exigências originadas do processo de reestruturação produtiva do Estado permitiram centralidade da discussão curricular (CATANI, OLIVEIRA e DOURADO, 2001). Segundo esses autores, no que tange à educação básica, houve a consolidação dos parâmetros curriculares nacionais e das diretrizes curriculares do ensino médio articulado à reforma da educação profissional, em que prevaleceu a flexibilização curricular e a ênfase na empregabilidade.

Mediante essa legislação educacional, sendo a EJA uma modalidade da educação básica associada aos ensinos fundamental e médio, deveria fundamentar-se nas diretrizes curriculares do ensino fundamental e do ensino médio, estabelecidas em 1998. Contudo, as especificidades desses alunos tornaram-se “uma mediação significativa para a resignificação das diretrizes comuns assinaladas” (SOARES, 2002, p. 121).

Nesse sentido, o MEC, por meio da Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos (COEJA), após contatar os responsáveis pela EJA nos sistemas educacionais, decidiu encaminhar à Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), um pedido de audiência a fim de discutir assuntos pertinentes a essa modalidade de ensino. Tal audiência culminou com a aprovação da Resolução CNE/CEB nº 1 de 2000, a qual instituiu as Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos.

A partir daquela determinação, a CEB indicou o professor Carlos Roberto Jamil Cury para ser o relator e intermediar um estudo acerca das especificidades dessa modalidade. Assim, foi formulado o Parecer CEB nº. 11 de 2000, que versa sobre as Diretrizes

Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. O cunho maior do documento foi abordar aspectos pontuais e de fundamentação teórica, bem como enfatizar as peculiaridades da modalidade frente aos desafios da nova ordem econômica e fomentar o ideário da flexibilização curricular associado à possibilidade de o educando se tornar empregável. Conforme o documento,

A flexibilidade curricular deve significar um momento de aproveitamento das experiências diversas que estes alunos trazem consigo como, por exemplo, os modos pelos quais eles trabalham seus tempos e seu cotidiano. (...) O trabalho, seja pela experiência, seja pela necessidade imediata de inserção profissional merece especial destaque. A busca da alfabetização ou da complementação de estudos participa de um projeto mais amplo de cidadania que propicie inserção profissional e busca da melhoria das condições de existência. Portanto, o tratamento dos conteúdos curriculares não pode se ausentar desta premissa fundamental, prévia e concomitante à presença em bancos escolares: a vivência do trabalho e a expectativa de melhoria de vida (BRASIL, 2000a, p. 61-62).

Observadas as orientações advindas do Parecer, depara-se com a flexibilidade enunciada na legislação educacional em relação à EJA, em que estão previstas “oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho (...)” (LDB, art. 37, § 1º).

Acredita-se que, apesar da articulação entre a reestruturação curricular e o processo de “reforma” do Estado que culminou, entre outras, nas diretrizes curriculares da EJA, é possível fazer uma leitura positiva desse instrumento, no sentido de se buscar formas alternativas que possam favorecer o atendimento das especificidades desses alunos.

Todavia, a despeito desse respaldo legal, as práticas metodológicas destinadas à EJA ainda se encontram imbuídas de um caráter compensatório, com a tendência de reposição de conteúdos, como acontecia com o antigo ensino supletivo. Percebe-se que a organização pedagógica dentro das escolas tem contribuído para negligenciar novas iniciativas de aprendizagem pertinentes à EJA, pois muitas políticas implementadas pelos sistemas educacionais pouco potencializam processos pedagógicos que valorizem as experiências não-escolares desses alunos. Di Pierro (2005, p. 1118) reflete sobre essa temática:

Ao focalizar a escolaridade não realizada ou interrompida no passado, o paradigma compensatório acabou por enclausurar a escola para jovens e adultos nas rígidas referências curriculares, metodológicas, de tempo e espaço da escola de crianças e adolescentes, interpondo obstáculos à flexibilização da organização escolar necessária ao atendimento das

especificidades desse grupo sociocultural. Ao dirigir o olhar para a falta de experiência e conhecimento escolar dos jovens e adultos, a concepção compensatória nutre visões preconceituosas que subestimam os alunos, dificulta que os professores valorizem a cultura popular e reconheçam os conhecimentos adquiridos pelos educandos no convívio social e no trabalho.

Além disso, após a normatização da LDB, houve a ampliação expressiva de alunos matriculados nessa modalidade de ensino, muitos deles, fruto dos déficits nos ensinos fundamental e médio regular. Tal situação se configura como particularmente danosa, uma vez que a falta de adequação metodológica para atender à heterogeneidade desse público leva à evasão, principalmente, dos alunos com mais idade.

Com a aprovação, em 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei nº 10.172/2001, dentro da seção Modalidades de Ensino, a EJA foi o primeiro item analisado. A partir de um diagnóstico da realidade educacional, foram dispostas metas e estabelecidos objetivos a serem alcançados, os quais tinham como maiores preocupações: a redução dos altos índices de analfabetismo, a ampliação de vagas e a melhoria da qualidade e gestão dessa modalidade. De fato, esse plano não foi econômico nas metas. No entanto, os vetos presidenciais à época, principalmente, no que tange ao financiamento (que vinculava 7% do PIB para a educação), tornaram inexecutáveis muitas das ações propostas.

Apesar da proposta de avaliação periódica dos programas de EJA, prevista pelo PNE de 2001, na prática, não ter sido realizada, Di Pierro (2010) faz uma sucinta descrição dos avanços em relação às metas estabelecidas. Para a pesquisadora, delineou-se um novo quadro para a EJA, através da inclusão dessas matrículas no Fundeb, que sucedeu o Fundef, bem como sua inclusão em programas de assistência estudantil, como alimentação, transporte escolar e livro didático.

Muitos desses programas, entretanto, passaram a ser vinculados ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁹, projeto denominado por Saviani (2007, p.1233) como “um guarda-chuva” que abrigou praticamente todos os programas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Esse mesmo autor complementou sua análise em 2009, explicando que o PDE fora formulado paralelamente, sem levar em conta o disposto no PNE/2001-2010.

Entre as ações desenvolvidas no governo Lula, aquelas referentes à EJA, geridas por diferentes instâncias governamentais, mostraram-se pouco compromissadas com sua real institucionalização, ou seja, frágeis para a obtenção do *status* de política de estado. De acordo

¹⁹Criado em 2007, constituído por mais de 40 ações e programas associados à Educação Básica, à Educação Superior, à Educação Profissional e Tecnológica e à Alfabetização e à Alfabetização Continuada e Diversidade.

com a pesquisa de Carvalho (2011), os programas adotados por aquele governo foram: (1) Programa Brasil Alfabetizado (PBA); (2) Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Programa Fazendo Escola)²⁰; (3) Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA); (4) Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); (5) Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Além disso, criou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), o Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), além da aprovação do Fundeb, que também se deu naquele governo. Em relação às políticas de EJA o autor considera que houve, no referido governo,

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 (CARVALHO, 2011, p. 331).

É importante destacar, então, que o discurso mais progressista do presidente Lula não o impediu de adotar “a perspectiva neoliberal de contenção de gastos sociais” (DAVIES, 2004, p. 163), a citar o fato de esse presidente não ter derrubado os vetos do PNE (2001-2010) quanto ao financiamento da educação.

No entanto, apesar da baixa institucionalização da EJA e das demais fragilidades elencadas por Carvalho (2005), pode-se dizer que, no decorrer dos últimos anos, houve maior mobilização em relação à modalidade. Os dados da Tabela 02 revelam redução das taxas de analfabetismo, decorrente, entre outros aspectos, da elevação dos números de pessoas atendidas pelos programas de alfabetização.

²⁰ Embora o Programa date de 2003, para melhor compreendê-lo, no próximo capítulo, será apresentada sua relação com o Programa Recomeço, assim como com o FUNDEF.

Tabela 02 – Brasil: Analfabetismo e escolarização da população com 15 anos ou mais (2001-2008)

Indicador/Ano	2001	2005	2006	2007	2008
Taxa de analfabetismo %	12,4	11,1	10,4	10,1	10,0
Número de analfabetos	15.072.313	14.979.160	14.391.064	14.135.122	14.247.495
Inscritos em programas de alfabetização	930 mil	1,8 milhão	1,6 milhão	1,3 milhão	1,4 milhão

Fonte: Di Pierro (2010, p. 947).

Os dados da Tabela 02 permitem observar que, de 2001 para 2008, o percentual de inscritos em programas de alfabetização teve uma elevação de 50,3%, evidenciando o aumento do número de atendidos por esses programas. Todavia, esse aumento não se fez associar a uma redução tão expressiva na taxa de analfabetismo, que foi de 2,4% no mesmo período, nem em relação ao número de analfabetos, que, no mesmo período, diminuiu 5,4%.

Essa análise evidencia que, nem sempre, o aumento do número de pessoas atendidas pelos programas de alfabetização reflete em aumento do número de alfabetizados, possivelmente devido à abrangência pedagógica desses programas. Acredita-se que muitos deles adotam propostas elementares e aligeiradas para o atendimento desse alunado. Além disso, essa não é a única variável a ser considerada para o aumento da taxa de analfabetismo. Sobre esse aspecto, nos limites desta análise, sabe-se que houve, nesse período, aumento do número de alunos atendidos pelo ensino fundamental regular, o que contribuiu, concomitantemente, para a modesta redução da taxa de analfabetismo.

No contexto atual da educação de jovens e adultos, vem se discutindo uma educação ao longo da vida²¹, em que não basta se apropriar da leitura e da escrita, é preciso ir além, fazer inferências, bem como se posicionar criticamente frente aos desafios contemporâneos. Nesse sentido, além da taxa de analfabetismo, é interessante analisar a média de anos de estudos, disposta na Tabela 03 a seguir:

²¹ Neste texto, o conceito de *educação ao longo da vida* não coaduna com as propostas produtivistas da educação como, por exemplo, políticas de formação continuada que visam tornar o indivíduo empregável e adaptável às exigências da mundialização do capital.

Tabela 03 – Brasil: Número médio de anos de estudo por grupos de idade

Faixa etária	2007	2008	2009	2011
10 a 14 anos	4,1	4,1	4,1	4,2
15 a 17 anos	7,2	7,3	7,3	7,5
18 ou 19 anos	8,7	8,9	9,0	9,1
20 a 24 anos	9,2	9,4	9,6	9,8
25 a 29 anos	8,9	9,2	9,4	9,7
30 a 39 anos	7,9	8,1	8,2	8,6
40 a 49 anos	7,2	7,5	7,6	7,8
50 a 59 anos	6,1	6,3	6,4	6,6
60 ou mais anos	3,9	4,1	4,2	4,4

Fonte: PNAD 2007/2008 e 2009/2011.

Comparando os grupos etários da Tabela 03, nota-se que houve a elevação da média dos anos de estudos, a qual, em geral, ainda é muito baixa. Aqueles com mais de 40 anos, por exemplo, possuem em média menos de oito anos de estudos, ou seja, em sua grande maioria, não concluíram o ensino fundamental. Já entre as pessoas com mais de 50 e 60 anos, a média, também é muito baixa. No caso da última faixa, praticamente, as pessoas possuem apenas quatro anos de estudo.

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

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

Com isso, crescem essas discussões, reivindicações e debates frente à legislação e às políticas concernentes à EJA. A discussão sobre o financiamento da educação é bastante

recorrente nos Fóruns da EJA²², uma vez que, apesar das matrículas da EJA terem sido contempladas nos cálculos de distribuição do Fundeb, há um grande desacordo em relação aos coeficientes de distribuição. Essa questão esteve presente, também, no cenário político educacional recente de construção do PNE (2011-2020), bem como na Conferência Nacional de Educação (CONAE²³) de 2010.

Com base em um resgate histórico-contextual, expressão do processo democrático das conferências de educação que lhe deram origem, o Documento Final proposto pela CONAE, além de outras determinações, sinalizou para a importância da consolidação de políticas efetivas para a EJA.

Durante o período em que ocorreram as conferências nas unidades federadas, o Brasil sediou a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA). Esse evento internacional resultou significativa articulação nacional dos envolvidos com a EJA, como dos fóruns de EJA. “A mobilização brasileira em torno da VI CONFINTEA acabou por concorrer com a preparação da CONAE, na qual a rede de organizações, fóruns e ativistas do campo da EJA teve uma participação discreta” (DI PIERRO, 2010, p. 950).

Em que pese a VI CONFINTEA ter sido realizada dentro do território brasileiro, é válido destacar que a V CONFINTEA, realizada em Hamburgo em 1997, trouxe muitas contribuições em prol da EJA. Para Haddad (2009, p. 359), aquela Conferência foi oportunidade de se “tornar visível o tema da educação de jovens e adultos no contexto brasileiro e para tomar seus documentos e acordos firmados como instrumentos de luta para a garantia do direito constitucional”. Segundo o autor, os Fóruns de EJA, por exemplo, foram frutos de articulação e de mobilização da sociedade civil após o evento.

Retornando ao contexto da CONAE, nota-se que o Documento Final proposto pela Conferência, no eixo destinado à EJA, trouxe importantes proposições. Priorizou-se a garantia da formação integral, não focando somente a alfabetização, mas uma educação longínqua, que envolva diversos âmbitos, não só o educacional: “essa concepção abarca os múltiplos processos de formação escolar ou extraescolar, nos quais podem se engajar as pessoas jovens, adultas e idosas” (DI PIERRO, 2010, p. 951).

Propôs-se, também, que o processo de financiamento da educação assegure: (1) isonomia de condições da EJA em relação às demais etapas e modalidades da educação

²² Atualmente possuem representatividade nacional em todos estados por meio de 26 fóruns estaduais, um distrital e 18 regionais. Essa mobilização consegue articular grande parte da militância.

²³ A CONAE foi fruto da mobilização de amplos setores da sociedade civil em torno das conferências municipais e intermunicipais, realizadas no 1º semestre de 2009 e das conferências estaduais e do Distrito Federal, realizadas no 2º semestre de 2009.

básica; (2) adoção da idade mínima de 18 anos para exame de EJA, assegurando atendimento no ensino regular para adolescentes de 15 a 17 anos; (3) garantia de um projeto pedagógico que contemple a diversidade desses sujeitos; (4) especificidade associada à formação e à qualificação de educadores que atendem à EJA; além de (5) critérios para normatização e fiscalização da sua oferta (CONAE, 2010).

Entretanto, o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/10 para o novo Plano Nacional de Educação em tramitação, atualmente, no Senado Federal desconsiderou grande parte das reivindicações que foram apresentadas no documento da CONAE. A título de exemplificação, destaca-se a meta 9 - “Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional” – que está ancorada em onze estratégias de operacionalização. Nota-se, entretanto, a necessidade de estratégias mais consistentes, com abordagens estruturais. As propostas atuais, pelo contrário, apoiam-se em abordagens setoriais, que, em sua maioria, embora alicerçadas na elevação dos índices estatísticos, parecem não se comprometer verdadeiramente com uma formação qualificada

De forma geral, o alcance dessa meta, e de todas as outras, exigirá esforço concentrado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois as metas somente poderão ser cumpridas se houver efetividade do regime de colaboração, possibilitando uma real ampliação das oportunidades educacionais. Além disso, a “erradicação do analfabetismo absoluto” até 2020, poderá denotar um tom desvalido da meta 9, caso não seja sustentada pela ampliação do investimento da educação.

Nesse sentido, a meta 20 - “Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.”- apesar de apresentar percentual sugerido pela CONAE, o texto da meta não contempla as demais proposições sugeridas na Conferência, conforme se lê:

Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) (CONAE, 2010, p. 110).

Além do atraso no ano de aplicação do percentual de 7%, a meta não faz adequação às porcentagens de aplicação anual, conforme está disposto no texto final da CONAE. Outro limitador se refere a não vinculação de percentual de outros tributos – taxas e contribuições –

à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), permanecendo, então, somente a vinculação dos impostos à MDE. Sem pretensão de aprofundar a questão, acredita-se que essa omissão evidencia lacunas em relação às atuais aspirações do cenário educacional.

Embora questões referentes ao financiamento da educação sempre tenham feito parte do pensamento associado ao desenvolvimento da educação brasileira, na atualidade, elas ganharam destaque no cenário acadêmico. Nesse sentido, a proposta do próximo capítulo é discutir como o processo de vinculação de recursos para a educação pós-constituição de 1988, bem como se a proposta da política de fundos para o financiamento da educação tem assegurado (ou não) o direito à EJA.

CAPÍTULO 2

2- EJA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O contexto em que a atual Constituição Federal foi promulgada estava imerso no processo de “redemocratização” no país. No campo educacional ela representou um marco significativo para a EJA, por meio da garantia do direito à educação, extensivo àqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria.

O texto constitucional, a partir desse ordenamento, beneficiou os jovens e adultos pouco escolarizados ou não alfabetizados, gerando expectativas de que a educação destinada a esses sujeitos deixasse de ocupar lugar secundário na hierarquia de prioridade das políticas educacionais e, para tanto, passasse a receber investimentos crescentes (DI PIERRO, 2000).

O entendimento de que as iniciativas dos governos em prol da educação deve se fazer associar ao seu financiamento faz com que a análise dos recursos públicos a ela destinados seja relevante. Nesse sentido, a proposta deste capítulo é apresentar as principais fontes de recursos destinados à educação, bem como suas possibilidades de aplicação e seus mecanismos de repasse.

Destaca-se, inicialmente, a vinculação constitucional de recursos para a educação, apresentando os impostos próprios dos três entes federados, bem como as transferências constitucionais, conforme previsto na CF de 1988. Como essas receitas são destinadas à MDE, será apresentada, em consonância com a LDB/1996, sua categorização.

Como fonte adicional de recursos, o financiamento ainda conta com o salário-educação. O texto apresenta questões associadas à origem dessa contribuição social e seus mecanismos de distribuição, bem como os principais programas que financia. Além disso, a partir de 1996, ocorreu a subvinculação dos recursos vinculados à MDE, por meio dos fundos contábeis, Fundef e Fundeb. Ao final do capítulo, será discutido como essa política de financiamento atende à educação e, em especial, à EJA.

2.1 – A vinculação constitucional de recursos para a educação

Conforme apresentado no capítulo anterior, a CF de 1934 inaugurou o processo de vinculação constitucional de percentuais mínimos para a educação. A partir daquele ordenamento até os dias atuais, tirando os períodos ditatoriais, ocorreram aumentos dos

percentuais mínimos obrigatórios destinados à educação. Na Carta atual, a vinculação constitucional de recursos para a educação apresenta a seguinte redação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF, 1988, art. 212).

Antes dessa normatização, o processo de vinculação estava abandonado há cerca de duas décadas²⁴. O marco da retomada da vinculação constitucional dos recursos destinados à educação foi a Emenda Constitucional nº 24, de 1983, conhecida como Emenda Calmon, conforme anteriormente apresentado.

Romão (2006, p. 364) explica que “somente em 1986, após sanção da regulamentação da Emenda Calmon, em 27 de junho de 1985, é que os percentuais mínimos por ela previstos foram consignados a orçamento”. Naquele ano, elegia-se a Assembleia Nacional Constituinte, cujas comissões tentaram derrubar esse ordenamento. Foram necessárias muitas negociações e argumentações para que a educação também fosse exceção no disposto no artigo 167, inciso IV, da CF de 1988, que proíbe qualquer vinculação ao sistema tributário nacional. Além disso, aquele contexto foi de grande luta dos educadores brasileiros progressistas, em defesa da escola pública e, também, pela preservação da contribuição social do salário-educação, ameaçado de corte pelos aliados dos interesses privados (ROMÃO, 2006).

A propósito, um dos maiores embates da Constituinte 1987-88 teve origem na razão da diversidade de interesses entre o setor privado e os defensores da escola pública, sendo que o principal conflito dizia respeito aos recursos públicos (PINHEIRO, 2005).

No entanto, o mecanismo de vinculação é uma forma que, legalmente, obriga o Estado a assegurar a educação pública. Afinal, como explica Melchior (1984, p.16), desde que “o poder executivo assumiu a função principal de elaborador dos cálculos orçamentários, proibindo o poder legislativo o aumento de despesas, somente restou ao legislativo o instrumento da vinculação”. Esse mecanismo assegura, antecipadamente, que o executivo, antes de atender a suas prioridades, invista recursos mínimos na educação. Por sinal, em relação à vinculação constitucional de recursos para a educação, a LDB/1996, no seu art. 69, estipulou que os estados, o Distrito Federal e os Municípios o façam em relação ao mínimo

²⁴ A Carta de 1967, que sucedeu o golpe militar de 1964, revogou a vinculação de recursos para a educação (MENEZES, 2008).

previsto no art. 212 da CF/1988 ou em relação ao que determinam suas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas.

A estrutura de vinculação constitucional está atrelada às receitas provenientes de impostos, que, por sua vez, compõem os tributos nacionais. A saber, a Lei nº 5.176 de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, em seu art. 5º, especifica que os tributos nacionais são compostos pelos impostos, pelas taxas e pelas contribuições de melhoria. Dentro dessa composição, as receitas tributárias mais relevantes são aquelas resultantes dos impostos. Conforme disposto no art. 68, da LDB/1996, consideram-se recursos públicos a serem aplicados na educação:

- I – Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II – Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III – Receita de salário-educação e outras contribuições sociais;
- IV – Receita de incentivos fiscais;
- V - Outros recursos previstos em lei.

Para melhor entendimento da incidência da vinculação constitucional das receitas provenientes de impostos para a educação, no Quadro 03, estão dispostos os atuais impostos previstos pela CF de 1988.

Quadro 03 – Impostos próprios previstos na CF de 1988

Esfera do governo	Impostos sobre
União (¹) (arts. 153 e 154)	I – Importação de produtos estrangeiros – II
	II - Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados – IE
	III - Renda e proventos de qualquer natureza - IR
	IV - Produtos industrializados – IPI
	V - Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários - IOF
	VI - Propriedade territorial rural - ITR

	VII - Grandes fortunas, nos termos de lei complementar – IGF
Estados e Distrito Federal (art. 155)	I - Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos - ITCM II - Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior - ICMS III - Propriedade de veículos automotores – IPVA
Municípios (art. 156).	I - Propriedade predial e territorial urbana – IPTU II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição – ITBI III - Serviços de qualquer natureza – ISS (não compreendidos no ICMS, definidos em lei complementar).

Fonte: VOLPE (2010, p. 118).

(¹): A União poderá ainda instituir, mediante lei complementar, impostos não previstos, desde que sejam não-cumulativos e, em caso de guerra externa, instituir impostos extraordinários (art. 154, incisos I e II).

Conforme apresentado no Quadro 03, os impostos se fazem associar a todos os entes federados, sendo que a vinculação constitucional se dá sobre o total arrecadado em cima de cada imposto. É pertinente lembrar que a incidência da vinculação constitucional para a educação também se dá sobre os valores provenientes das multas, dos juros de mora, da atualização monetária e da dívida ativa dos impostos listados no Quadro 04.

Além disso, integram o cômputo dos recursos vinculados à educação, as receitas provenientes das transferências constitucionais de impostos, dispostas no Quadro 04.

**Quadro 04 - Repartição das Receitas Tributárias de Impostos
(de acordo com CF de 1988, arts. 157 ao 162)**

Transferências da União para os Estados e DF	- 100% do IR retido na fonte dos seus funcionários, suas autarquias e fundações. - 20% dos impostos instituídos em Lei Complementar (relativos ao art. 154, inciso I). - 21,5% do produto de arrecadação do IPI e IR formam o Fundo de Participação dos Estados (FPE). - 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (IPI-Exp.). - 30% IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o Estado de sua origem.
Transferências da União para os Municípios	- 100% do IR retido na fonte dos seus funcionários, suas autarquias e fundações. - 50% do produto de arrecadação do ITR, relativos aos imóveis neles situados. - 23,5% do produto de arrecadação do IPI e IR formam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). - 70% IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial para o município de origem.
Transferências dos Estados para os Municípios	- 50% do produto de arrecadação do IPVA pelo Estado. - 25% do produto de arrecadação do ICMS pelo Estado.

	- 25% do IPI-Exp. Recebidos pelo Estado da União (ou seja, 25% dos 10% recebidos = 2,5% IPI-Exp).
--	---

Fonte: Volpe (2010, p. 120).

A partir da comparação entre os Quadros 03 e 04, pode-se dizer que as transferências constitucionais destinadas aos municípios são, por vezes, mais relevantes do que os impostos municipais próprios. Conforme Bremaeker (2004), em 2002, as receitas municipais, em média, constituíram-se de 68,4% das transferências constitucionais, 17,1% de receitas tributárias e 14,5% de outras receitas.

Cabe destacar, ainda, que boa parte dos municípios brasileiros apresenta uma base econômica rural, sendo que os impostos municipais se aplicam às atividades tipicamente urbanas, como o IPTU e ISS. Por isso, o processo de repasse do FPM, que beneficia, especialmente, os municípios de pequeno porte, tem sua relevância, uma vez que impostos municipais beneficiam aqueles com elevada urbanização.

Como estabelece o art. 91 do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172 de 1966, do valor total destinado ao FPM, 10% são distribuídos entre os municípios-capitais, 90% aos demais municípios do país. Além disso, os municípios são categorizados de acordo com o número de habitantes e possuem um coeficiente para efeito de cálculo desse repasse, sendo que os que apresentam população de até 16.980 habitantes são contemplados com o coeficiente de maior peso, no caso 0.6.

É bom lembrar que, conforme definido constitucionalmente, a parcela de arrecadação de impostos transferidos não é considerada, para efeito de cálculos dos recursos vinculados, receita do governo que a transferir (CF, art. 212, § 1º). Essa normatização é muito valiosa, pois proíbe a dubla contagem dos recursos, prática usual anteriormente (MENEZES, 2008).

Entretanto, apesar dos avanços, argumenta-se que parte das conquistas advindas do mecanismo de vinculação constitucional não está sendo potencializada, já que sua incidência ocorre exclusivamente sobre os impostos, deixando de fora outros tributos, como as taxas e as contribuições (DAVIES, 2004; ROMÃO, 2006). O processo de vinculação constitucional encontra outros limites como, o fato de que se faz associar ao desempenho socioeconômico do país e as frágeis estratégias do combate à sonegação fiscal (PALMA FILHO, 2006).

Além disso, a aprovação e vigência, por exemplo, do Fundo Social de Emergência (FSE), que vigorou entre 1994 e 1995, do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), de 1996 até 1999, e a partir de 2000, da Desvinculação de Receita da União (DRU), que se estendeu até

2011, afetou de forma negativa as receitas educacionais. Esses mecanismos permitiram à União desvincular 20% do produto da arrecadação de todos os seus impostos e contribuições, ou seja, contribuindo para que seu percentual vinculado à educação passasse de 18% para 14,4%. Ademais, conforme previsto no texto original do art. 60 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (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. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Detalhando: essa normatização deveria afetar principalmente a União, pois estados e municípios, conforme seus âmbitos de atuação, já aplicavam parte dos seus recursos educacionais no ensino fundamental. No entanto, o governo federal usou de uma interpretação desfavorável à sua colaboração nesse processo. Utilizou-se da expressão “poder público” de forma a unir os três poderes (federal, estadual e municipal) em um contexto em que os recursos dos dois últimos, de acordo com as responsabilidades de atendimento, já seriam suficientes para integralizar os 50% subvinculados ao ensino fundamental, diminuindo a responsabilidade da União para com esses aportes financeiros (CASTRO, 2001).

Esse dispositivo, contudo, acabou sendo alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, a qual deu nova redação ao art. 60 do ADCT, que, a partir daquela data, legalizou o percentual que vinha sendo destinado pela União:

A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal. (Art. 60, § 6º, ADCT).

É importante destacar que os recursos vinculados à educação devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A esse respeito, convém observar que, conforme art. 208, inciso VII, da CF de 1988, os programas como alimentação (merenda escolar) e assistência à saúde deverão ser financiados com recursos complementares e não com os recursos provenientes da vinculação constitucional de impostos.

A atual LDB, além de reafirmar o percentual de vinculação disposto da CF de 1988, estabeleceu as despesas que poderão ou não ser classificadas como MDE.

Quadro 05 - Despesas classificadas ou não como MDE, segundo LDB/1996

Art. 70	Art. 71
Despesas consideradas como MDE	Não constituirão despesas de MDE
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Essa medida foi referendada por muitos pesquisadores e estudiosos (DAVIES, 2004; PINTO e ADRIÃO, 2006; ROMÃO, 2006), tendo em vista que impõe obstáculos aos desvios de recursos da educação. Para Melchior (1997, p.81), com essa determinação, “deu-se um passo adiante para coibir despesas ilegítimas de manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo até pessoal do ensino que trabalha em outras áreas não relacionadas com o ensino”.

Nota-se, ainda, que o arcabouço constitucional prevê que os recursos públicos sejam destinados ao ensino e não à educação. O empobrecimento pedagógico da expressão foi conveniente e necessário para o que se pretendia preservar: que a aplicação dos recursos fosse de fato para a educação e não em suas “contrafações” de interesses menores (ROMÃO, 2006, p. 369). A falta dessa definição, em legislações anteriores, permitiu interpretações prejudiciais ao setor educacional. Aplicava-se, por exemplo, em atividades esportivas e carnavalescas, uma vez que tais atividades eram consideradas como pertencentes a atividades educacionais.

Ao analisar a atual política de financiamento, é pertinente salientar o regime federativo brasileiro. A despeito do fato de os entes federados se constituírem como parte da federação desde a nossa primeira Constituição, promulgada em 1824, só a partir da Carta de 1988 os entes municipais foram dotados de autonomia político-administrativa, conforme se lê: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (CF, 1988, art. 18). Para Menezes (2008), não há, no mundo, outro país com o mesmo tipo organização federativa – trina – como a instalada no Brasil.

De acordo com a estrutura federativa do Estado brasileiro, foram atribuídas a cada ente federado suas responsabilidades para com o atendimento educacional. Conforme relacionado no Quadro 07, o marco central desse processo foi a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, a qual deu nova redação aos dispositivos do artigo 211 da CF de 1988.

Quadro 06 – Artigo 211 da Carta de 1988

CF/1988 Texto original	CF/1988 Texto da EC 14/1996
Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.	§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
--	--

Mediante o Quadro 06, conforme responsabilidade de atendimento de cada ente federado, associado ao que é proposto para esta pesquisa, é importante ressaltar que o atendimento das matrículas da EJA estava diluído dentro dos ensinos fundamental e médio.

A divisão de prioridades entre os entes federados estava diretamente associada ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual tinha como um dos seus objetivos a redefinição da função do governo federal por meio da desconcentração em favor de estados e municípios.

No que diz respeito à educação, essa reforma, que se estendeu ao longo da década de 1990, contribuiu para a proliferação de programas de educação de jovens e adultos, por meio de parcerias com agentes governamentais ou não-governamentais. A multiplicação de parcerias, como fora anteriormente mencionado, é algo bastante questionado no meio acadêmico, pois, por meio desses recursos, o governo acaba se isentando do financiamento e da disponibilização de serviços educacionais básicos. Por isso, também, o mecanismo de vinculação constitucional de percentuais mínimos de recursos para a educação é avaliado positivamente, afinal é o instrumento que determina, legalmente, ao poder público investir na educação.

No caso dos recursos provenientes dos incentivos fiscais, na grande maioria, são concessões de isenção ou redução de impostos, que, em contrapartida, devem beneficiar o desenvolvimento de programas ou regiões. No entanto, para a educação, essa proposta de renúncia fiscal é questionada, uma vez que grande parte dos seus recursos está associada os vinculados aos impostos. Por sua vez, conforme evidencia Menezes (2005), nos anos de 1960, o Mobral pôde se beneficiar dos incentivos fiscais. Diante da alta taxa de analfabetismo incidente naquele contexto, as empresas poderiam aplicar diretamente parte dos seus impostos naquele programa.

Ademais, conforme já evidenciado, além das receitas provenientes dos impostos e das transferências constitucionais, a educação básica pública conta com recursos de contribuições sociais, como o salário-educação, que se constituem contribuições cujos recursos devem ser computados como ulteriores aos da vinculação constitucional. Nesse sentido, será apresentada adiante a contribuição social do salário-educação, sua origem, seus mecanismos de distribuição e os principais programas que financia.

2.2 – A contribuição social do salário-educação

De acordo com a CF de 1988 (art. 212) e a LDB de 1996 (art. 68), a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação. Assim, será apresentada a origem dessa contribuição, algumas mudanças associadas à sua administração e formas de seu recolhimento e, ainda, serão expostos os atuais programas financiados pelo salário-educação. Tendo em vista a discussão que é proposta nesta pesquisa, é pertinente evidenciar como a EJA se beneficia dos recursos advindos dessa contribuição.

A CF de 1934 determinou que “toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de [cinquenta] pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito” (art. 139). Menezes (2005, p. 102) destaca que essa determinação “deu início a um processo, mantido nas ordenações constitucionais subsequentes, de busca por uma maior responsabilização das empresas para com a educação”.

Esse precedente constitucional contribuiu para a aprovação da Lei nº 4.440 de 1964, que criou o salário-educação, que previa o financiamento do ensino primário público (hoje, primeiro segmento do ensino fundamental). Naquele contexto, o salário-educação era usado também para financiar escolas privadas, pois se isentavam de seu recolhimento as empresas com mais de cem empregados que mantinham o ensino primário para seus funcionários ou

dependentes, no caso, por meio de escolas próprias ou por meio da aquisição de vaga, em escolas particulares.

A referida Lei foi detalhada pelo Decreto nº 55.551, de 1965, que estabeleceu que a contribuição de cada empresa relativa ao salário-educação corresponderia à taxa de 1,4% sobre sua folha mensal de pagamento (MELCHIOR, 1987). Para Duarte e Faria (2010), a partir da Lei nº 5.692, de 1971, que ampliou o ensino obrigatório de quatro para oito anos, a alíquota de 1,4%, base de cálculo do salário-educação, precisava ser revista. Em 1975, a alíquota de recolhimento do salário-educação aumentou para 2,5% sobre a folha do salário de contribuição. Entretanto, sob a justificativa de que essa elevação contribuiria para onerar as empresas, o governo federal, à época, abandonou essa normatização e estabeleceu uma alíquota em função da conjuntura (MELCHIOR, 1987).

A partir de 1982, a alíquota de 2,5% foi reestabelecida sobre a folha de contribuição previdenciária das empresas urbanas, sendo recolhida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que retinha 1% como taxa de administração, repassando o restante ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 1982).

Segundo Di Pierro (2000, p.02), sob essa perspectiva, a destinação exclusiva do salário-educação para o ensino fundamental de crianças, jovens e adultos nem sempre era garantida, pois o “Tesouro Nacional retinha por longos períodos as quotas, manejando os recursos obtidos em outras aplicações financeiras com total intransparência”. Essa incorreção era ampliada com o emprego desses recursos em outros setores ou níveis de ensino.

A partir da CF de 1988, o salário-educação adquiriu o *status* de contribuição social, cujo texto constitucional original determinava:

O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição do salário-educação recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (art.212, § 5º).

Com a EC nº14/1996, o dispositivo que permitia às empresas financiar o ensino fundamental de seus empregados ou dependentes, por meio de aquisição de vagas em escolas privadas, foi retirado. Com aquela determinação, os alunos que já estavam matriculados contaram com o financiamento até 2003, ano em que, teoricamente, concluiriam o ensino fundamental (DAVIES, 2008). Todavia, as empresas que já aplicavam na educação de seus funcionários, por meio de financiamento de matrículas, puderam continuar a fazê-lo.

A sistemática da distribuição dessa contribuição – 1/3 para cota federal e 2/3 para cota estadual – foi alterada em 2003, pela Lei nº 10.832, que determinou que os governos estaduais repassassem, automaticamente, aos governos municipais parte dos recursos do salário-educação, algo que antes não acontecia. Para Davies (2008), essa iniciativa foi considerada progressista, pois as prefeituras deixaram de depender da regulamentação desses recursos, no âmbito de seus estados, algo que demandava tempo ou, até mesmo, não acontecia, permitindo a alguns governos estaduais manejarem toda a cota.

No entanto, esse mesmo autor acredita que a Lei tenha beneficiado a União, uma vez que diminuiu o montante das cotas estaduais/municipais, concentrando mais recursos para o governo federal. Conforme proposto, do total arrecadado, seria deduzido 1% para o INSS. De posse do restante, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dividiria apenas 90% pelos três entes, sendo a quota estadual e municipal integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios de acordo com o número de alunos no ensino fundamental. Nesse sentido, se, antes, o governo federal ficava com 33% dos recursos, Davies (2008, p. 449) diz que “a partir desta lei aumentou seu percentual para 40% (30% + 10%), diminuindo, por conseguinte, o percentual estadual/municipal de 66% (existente antes da Lei nº 10.832) para 60%”. O FNDE seria responsável pela administração das fontes de recursos advindas do salário-educação. No Quadro 07, encontram-se os atuais programas financiados com os recursos geridos por esse fundo.

Quadro 07 – Programas ligados ao FNDE

PROGRAMAS	Ano de criação
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	1995
Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE	1997
Programa Brasil Profissionalizado	2007
Programa Caminho da Escola	2007
Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	1995
Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola.	2008 (ligado ao PAR)
Programa Nacional do Livro Didático – PNLD	1929
Plano de Ações Articuladas – PAR	2007
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de	2007

Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – ProInfância.	
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate.	2004

Fonte: FNDE – Programas. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

Nota: O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), instituído pela Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005, também recebe auxílio do FNDE. Atualmente, desde que a Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008 foi sancionada, esse Programa está dividido em quatro modalidades, sendo cada uma delas gerida por um órgão federal diferente.

Conforme apresentado no Quadro 07, muitos dos programas que foram criados em 2007 constituem-se em ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal. Além disso, muitos deles são destinados ao atendimento da escolarização de jovens e adultos e são financiados por meio de transferências da União para os estados e municípios mediante convênios firmados com o FNDE.

Tendo em vista que os entes subnacionais são os principais mantenedores de programas de educação de jovens e adultos, na prática, nem sempre, os recursos próprios vinculados à educação e aqueles recursos provenientes das transferências constitucionais são suficientes para atender às demandas sociais locais, realidade que leva muitos governos a lançarem mão das transferências negociadas, a partir desses convênios firmados com o FNDE. Nessa expectativa, muitos governos acabam elaborando projetos fragmentados a fim de receberem as verbas conveniadas. Esses projetos, muitas vezes, são precariamente administrados. Não obstante, esses convênios, assinados com critérios estabelecidos unilateralmente, reforçam a capacidade de indução da União sobre as políticas educacionais dos governos subnacionais, de modo que a desconcentração dos serviços é concomitante à concentração do poder decisório sobre a alocação dos recursos (DI PIERRO, 2000).

É válido destacar que, até 2006, os recursos do salário-educação eram destinados exclusivamente ao ensino fundamental. A partir da EC nº 53/2006, esse repasse passou a considerar todas as matrículas da educação básica. Apesar dos avanços advindos dessa normatização, para Davies (2008), como não houve aumento da receita do salário-educação, consequentemente, diminuiu o valor disponibilizado por matrículas.

A EC nº 53, a mesma que deu origem ao Fundeb, adotou uma sistemática diferenciada como critério de distribuição dessas duas fontes de recursos. Enquanto o Fundeb usa um fator de ponderação diferenciado para efeito de cálculo entre matrículas dos diferentes níveis e modalidades da educação básica, o salário-educação adota o mesmo valor para todas as

matrículas da educação básica. Em termos de repasse, com o salário-educação, as matrículas da EJA não foram menosprezadas, pois foram atendidas com o mesmo valor que os demais níveis e modalidades; diferentemente da sistemática do Fundeb, o qual adota o menor fator de ponderação para efeito de cálculo de repasse para as matrículas dessa modalidade da educação.

Com vistas a dar continuidade ao presente estudo, faz-se necessária a apresentação das políticas de fundos contábeis para a educação, bem como sua relação com o atendimento à EJA.

2.3 – A subvinculação de recursos: os fundos contábeis Fundef e Fundeb

A partir dos anos 1990, conforme já salientado, priorizou-se a redefinição do papel do Estado. As estratégias adotadas, ligadas a um movimento maior do capitalismo, inspiradas em preceitos neoliberais, enfatizavam a reestruturação econômica, sobretudo por meio da redução e otimização dos gastos públicos. No caso da educação, sob um discurso de eficácia dos sistemas educativos, priorizava-se melhorar o fluxo escolar, por meio da focalização no ensino fundamental regular, em detrimento de outros níveis e modalidades.

A EC nº 14 de 1996, estratégia adotada naquele contexto para se reestruturar a educação, além de outras modificações constitucionais, também deu a nova redação ao artigo 60 do ADCT:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Esse dispositivo constitucional deu origem ao Fundef, que obrigava os entes federados a alocar 60% dos recursos vinculados à educação para o ensino fundamental. Em outras palavras, desenhou-se uma subvinculação em que 60% dos 25% (percentual dos impostos vinculados à MDE), ou seja, 15% dessas receitas seriam destinadas,

obrigatoriamente, para esse nível de ensino. Esse percentual incidia sobre o FPM, FPE, IPI-Exportação, ICMS e dos recursos da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir)²⁵.

Para Castro (1998, p.7), ao priorizar o financiamento do ensino fundamental, o MEC se preocupava que,

mesmo considerando-se a existência da vinculação constitucional, não se sabe ao certo quanto de recursos o setor público aplica no ensino fundamental, dadas as transferências de recursos de um nível de governo para outro e a alocação errônea, que tornam baixa a visibilidade de gestão dos recursos. Adicionando-se a esses problemas a crise econômica e as novas condicionantes econômicas e sociais, tornou-se necessário efetuar mudanças no processo de gasto ligado ao ensino fundamental que visem a melhorias no processo de gestão, à definição clara de responsabilidades das unidades federadas e à prioridade para o ensino fundamental, como condições relevantes para a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência do sistema educacional.

O Fundef foi posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424 de dezembro de 1996. Todavia, o Fundo, “apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo” (DAVIES, 2008, p.25). Afinal, conforme foi proposto, o fundo contábil redistribuía, dentro de cada estado da federação, pelo número de matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental, parte dos recursos que já eram vinculados à MDE na CF de 1988.

No período da aprovação e vigência, o Fundef foi bastante questionado. Primeiramente, por não ter contemplado os alunos da educação infantil e do ensino médio e, depois, por atender exclusivamente aos alunos do ensino fundamental regular, excluindo as matrículas da modalidade de EJA.

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

a garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos

²⁵ A Lei Kandir promoveu a dispensa do ICMS em operações que destinassem mercadorias para o exterior. Com isso, estados e municípios perderam parcela da arrecadação desse imposto. Como compensação por essas perdas, a União ficou com a obrigação de ressarcir os estados e municípios, mediante repasse de recursos financeiros.

estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-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 educandos (Mensagem nº 1439, 24/12/1996).

Em desacordo com a justificativa oficial para tal veto, acredita-se que a postura do governo foi desrespeitosa e, de certa forma, evidenciou as reais intenções em relação ao atendimento da EJA que era transferir o dever do Estado para a sociedade civil, por meio de ações assistencialistas e filantrópicas.

Ademais, conforme já explicitado, a partir da EC 14/1996, o governo federal diminuiu o percentual que deveria aplicar para eliminação do analfabetismo e para a universalização do ensino fundamental. Se, anteriormente, segundo o art. 60 do ADCT da CF de 1988, previa à União aplicar, pelo menos 50%, dos 18% vinculados à MDE, esse percentual foi reduzido para 30%, ao passo que o percentual do estados, DF e municípios foi ampliado para 60%.

A União, por meio da EC 14/1996, foi investida da função supletiva e redistributiva devendo, legalmente, completar os fundos dos estados cuja arrecadação não assegurasse o valor mínimo por aluno ao ano. Esse valor deveria ser fixado em decreto presidencial anualmente com base na previsão de receitas e de matrículas.

Entretanto, conforme apresentado no Quadro 08, os valores mínimos fixados pelo Executivo no período de vigência do Fundef foram divergentes daquele cálculo inicialmente previsto no art. 6º da Lei nº 9424 de 1996: “A União complementar 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”. Além disso, a Lei nº 9.424/1996 determina que esse valor nunca fosse inferior a razão entre previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano (art. 6, § 1º).

Quadro 08 – Valor mínimo aplicado versus valor mínimo legal (1998-2003)

Ano	Valor mínimo fixado pelo executivo		Estimativa do valor mínimo segundo o artigo 6º da Lei n. 9.424/1996		Diferença <i>per capita</i>	
	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª Séries	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª séries e Educação Especial	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª séries e Educação Especial
1998	315,00	315,00	418,80	418,80	103,80	103,80

1999	315,00	315,00	418,60	418,60	103,60	103,60
2000	333,00	349,70	455,20	478,00	122,20	128,40
2001	363,00	381,20	522,10	548,20	159,10	167,10
2002	418,00	438,10	613,70	644,40	195,70	206,30
2003	446,00	468,90	733,80	770,50	287,80	301,60

Fonte: Vazquez (2005, p. 152).

*Nota: A partir do ano 2000, a diferenciação dos valores aluno/ano abarcou 1º segmento do ensino fundamental, 2º segmento do ensino fundamental e a modalidade de Educação Especial.

A União usou de uma interpretação equivocada, a qual permitiu ao Executivo fixar o valor mínimo igual ao menor valor dos vinte sete fundos, o que não exigiria a complementação do governo federal. Essa interpretação estava em “desacordo com o objetivo de correção das desigualdades interestaduais pretendido com a criação do Fundef” (VASQUEZ, 2005, p. 151). Pode-se dizer, então, que, além de não contemplar todos os níveis e modalidades da educação, “o Fundef representou a legalização da política de omissão da União com o financiamento da educação básica” (ARAÚJO, 2006, p. 108).

Além disso, embora a legislação do Fundef permitisse a intervenção federal nos municípios que descumprissem as determinações legais, por meio de penalidades e punições, não previa penalidade à União. Rodriguez (2001, p. 51) faz uma crítica ao tipo de “parceria” imposta pela União, na qual, enquanto uns entram com esforço e recursos para melhorar o ensino, outros entram com as “boas ideias” e aplicam punições.

Para alguns autores, o Fundo contribuiu para o processo de municipalização. Pinto (2007, p. 878) destaca que, se, no período de 1991 até 1996, as matrículas municipais correspondia a um “total de 37% do total da rede pública”, a partir da criação do FUNDEF, houve um expressivo aumento da participação da rede municipal, a qual, em 2006, passou a atender a “52% das matrículas públicas”.

No entanto, apesar do discurso de que o Fundef tenha contribuído para a municipalização do ensino fundamental, outro fator explicativo para a compreensão desse rápido processo se trata da indução dos governos estaduais. Para Gomes (2009, p. 669), “assumir novos serviços não vem desacompanhado de ônus”. Sendo assim, pode-se dizer que, nos estados em que a municipalização cresceu rapidamente, houve também interesse dos governos estaduais em transferir esse “ônus” para os municípios.

Em Minas Gerais, por exemplo, Sarmiento (2005, p. 1376) cita o Parecer nº 500/1998, do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, que orientava para a organização dos Sistemas Municipais de Ensino. A autora evidencia que, no período de 1991 a 1998, a

Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais desenvolveu uma política de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Além disso, criou-se uma busca aos alunos para o ensino fundamental, com o maior objetivo de conseguir mais recursos, enveredados pela lógica financeira. Nesse contexto, a qualidade do ensino para esses educandos, apesar do discurso oficial, não era relevante. Pinto (2007) destaca que o crescimento das matrículas do ensino fundamental durante o Fundef não pode ser considerado real, pois houve o remanejamento de alunos da educação infantil²⁶ e da educação de jovens e adultos para o ensino fundamental regular, com o intuito de captar recursos advindos do Fundef.

No caso dos alunos da EJA, os municípios, premidos pelas dificuldades advindas com o veto às suas matrículas no Fundef e, ao mesmo tempo, sendo os principais responsáveis pelo seu atendimento, usaram de subterfúgios para driblar a legislação. Para Haddad (2007), foram dois os meios encontrados pelos municípios para sanar essas limitações: além da transferência da sua responsabilidade para a sociedade civil, houve ainda a descaracterização da EJA, considerando-a como um programa de ensino regular, com vistas a receber os recursos do Fundo.

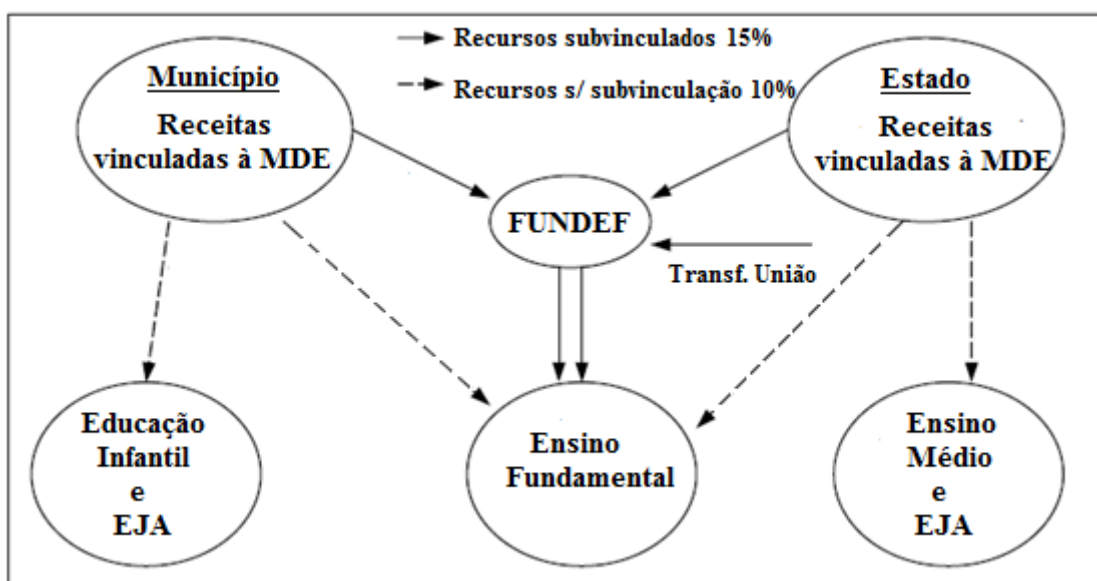
Estudos realizados na região metropolitana do Rio de Janeiro, por Andrade e Paiva (2004, p. 12), revelam algumas estratégias desses municípios para obterem recursos para a EJA:

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

A partir do disposto na Figura 01, pretende-se apresentar o financiamento da educação, com a subvinculação que deu origem ao Fundef. É possível perceber também as limitações impostas ao financiamento da EJA, a qual passou a concorrer com os demais níveis e modalidades pelos 10%, percentual não subvinculado ao Fundef.

²⁶ Lei nº 11.274 de 2006, que aumentou para nove anos o tempo de duração do ensino fundamental. Desde então, as matrículas são obrigatórias a partir dos seis anos de idade.

Figura 01 - Estrutura do financiamento da Educação Básica com o Fundef



Fonte: Adaptado de Fernandes (2004, p.5).

De acordo com a Figura 01, aos municípios restaram apenas 40% dos 25% da sua receita de impostos, ou seja, 10% para o financiamento da educação infantil, da EJA, além de complementar o financiamento do ensino fundamental. Já os 40% restantes dos estados, poderiam ser investidos no ensino médio, complementar o financiamento do ensino fundamental e financiar a EJA. Essa divisão está embasada na prioridade de atendimento definida no art. 211 da CF/1988, exposto anteriormente.

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

É importante destacar que, em 2003, o governo federal instituiu o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Fazendo Escola – o qual tinha por objetivo transferir, em caráter suplementar, aos estados e municípios, a saber, com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma contribuição para o enfrentamento do analfabetismo. Embora o Programa date de 2003, sua lógica é similar ao Programa Recomeço que foi criado em 2001. A União tentava suprir a ausência de financiamento do Fundef às matrículas da EJA, por meio do financiamento de projetos de assistência social nos municípios selecionados. Segundo Rummert e Ventura (2007), foram

programas amenizadores e insuficientes para a construção de políticas públicas sólidas para a educação de jovens e adultos.

Levantamento realizado por Volpe (2010) em 24 municípios mineiros revela a inconstância na destinação de recursos para a EJA. Para a autora, há valores muito baixos e outros muito altos, os quais, por sua vez, deixam suspeitas quanto à veracidade da sua aplicação. Sua pesquisa se concentrou nos anos de 1996 a 2006, justamente o período de vigência do Fundef que, segundo a autora (2010, p.239), foi a “cajadada” final no financiamento para a EJA. A discrepância de valores aplicados pelos municípios foi grande. Além de caírem ano a ano, os recursos destinados à EJA são bem inferiores aos aplicados em outros níveis.

No decorrer dos anos de vigência do Fundef, tramitaram, no Congresso Nacional, Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) que se referiam ao financiamento da educação. Rossinholi (2010) fez um mapeamento dessas PECs, dos principais elementos debatidos e incorporados na apresentação do texto final da PEC 415/2005 (PEC do Fundeb). No que tange à EJA, merece destaque a PEC 112/1999, apresentada por deputados federais do Partido dos Trabalhadores (PT), que, segundo a autora, apresentava como proposta um fundo único para a educação básica e ainda fazia referência ao Fundef como sendo uma política que desestimulara o atendimento da EJA.

Já a PEC 415/2005, encaminhada pelo Executivo, fazia referência ao Fundef como sendo uma política positiva, apesar de segmentada e incompleta. Por isso, propunha a aprovação do Fundeb, a fim de assegurar a universalização do atendimento de todos os segmentos da educação básica (ROSSINHOLI, 2010).

Nesse cenário, com o discurso de solucionar questões prementes, o governo federal promulgou, em 2006, a EC nº53, que deu origem à Lei nº 11.944, de 20/06/2007, que regulamentou o Fundeb. Entretanto, como relata Rossinholi (2010, p. 120), “para que o Fundeb pudesse iniciar seu funcionamento em 2007, ano este que a EC nº 14/1996 já estaria sem validade, foi editada a Medida Provisória 339, em 28 de 2006”.

Com um mecanismo de repasse similar ao Fundef, o novo fundo também mantém a existência de 27 fundos estaduais, porém possuiu peculiaridades que o diferenciam do antigo fundo. Conforme está previsto, amplia a distribuição dos recursos para toda a educação básica, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, além de contemplar as matrículas da EJA. O fundo terá vigência até 2020, totalizando 14 anos. Para Pinto (2007), o Fundeb resgatou o conceito de educação básica como um direito, pois nele estão incluídas todas as etapas e modalidades da educação básica.

Além disso, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) dos fundos contábeis (Fundef e Fundeb) adotam um mecanismo de acompanhamento sobre a distribuição, a transparência e a aplicação dos recursos do fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. Nesse sentido, em que pesem os descaminhos na composição e funcionamento dos CACS, é importante reiterar sua contribuição enquanto mecanismo de controle e participação da sociedade civil. Como evidencia Arelaro e Gil (2006, p.75), “os fundos podem servir justamente para criar formas de redistribuição de recursos e para novos modelos de gestão. Assim, são potenciais alternativas para gerir melhor os recursos e não necessariamente gerar mais dinheiro”.

Em decorrência do aumento do número de matrículas, o novo fundo priorizou o aumento do percentual de recursos subvinculados, passando de 15% para 20%. Concomitantemente, houve a ampliação da composição dos impostos de arrecadação. Conforme apresentado no Quadro 09, houve a inclusão do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) e do Imposto sobre Transmissão causa *mortis* e doação, de qualquer bens ou direitos (ITCMD).

Quadro 09 – Impostos Fundef versus impostos Fundeb

FUNDEF	FUNDEB
ICMS	ICMS
FPM	FPM
FPE	FPE
IPI-exp.	IPI-exp.
LC 87/96	LC 87/96
	IPVA
	ITR
	ITCMD

Fonte: Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 11.494/2007.

Além dos impostos anteriormente relacionados, O Fundeb é composto das receitas da dívida ativa tributária, além dos juros e multas incidentes sobre eles. Ainda conta com a complementação da União, porém esta se deu de forma gradual: R\$ 2 bilhões em 2007, 3 bilhões em 2008, 4 bilhões em 2009 e 10% do total dos recursos do fundo a partir de 2010.

Entretanto, o último percentual não pode ultrapassar os 30% dos recursos vinculados à MDE (art. 60 do ADCT, inciso VII).

O Quadro 10 mostra que a ampliação dos recursos também aconteceu de forma gradual, atingindo os 20%, a partir de 2009, 3º ano de funcionamento do Fundeb.

Quadro 10 – Composição (%) anual do Fundeb

Fontes de recursos Fundeb	2007	2008	2009	2010/2020
FPE	16,66	18,33	20,00	20,00
FPM	16,66	18,33	20,00	20,00
ICMS	16,66	18,33	20,00	20,00
IPI-Exp.	16,66	18,33	20,00	20,00
ICMS - Deson. (LC 87/96 - Kandir)	16,66	18,33	20,00	20,00
ITCMD	6,66	13,33	20,00	20,00
IPVA	6,66	13,33	20,00	20,00
ITR - Cota Municipal	6,66	13,33	20,00	20,00
Complementação da União	R\$ 2 bi.	R\$ 3 bi.	R\$ 4,5 bi.	10% Resultante Contribuição dos Est. e Mun.

Fonte: Adaptado de Bremaeker (2007, p. 12) e Lei nº 11.494/2007.

Apesar da distribuição desses recursos ser feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, ela está associada a fatores de ponderação diferenciados, os quais devem levar em conta diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica.

Tendo em vista esses fatores de ponderação, Pinto (2007) constata que o critério para tal definição não se fez associar ao custo real de cada etapa ou modalidade. Essas alterações são de responsabilidade da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que é responsável por especificar anualmente as ponderações aplicáveis às etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica. Conforme apresentado no Quadro 11, no decorrer dos anos, houve alterações desses fatores.

A referida comissão, que também foi criada pela Lei do Fundeb, é composta por um representante do Ministério da Educação, um representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e

um representante dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil, indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (art. 12, incisos I, II e III da Lei nº 11.494/07).

Quadro 11 - Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb (2007-2012)

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

Fonte: Adaptado de Militão (2011, p. 134). Portaria nº 1.322 de 21/09/2011. Portaria nº 873 de 01/07/2010.

A partir da análise do Quadro 11, pode-se questionar se a baixa participação das matrículas dos jovens e adultos na distribuição dos fatores de ponderação não iria contribuir para a manutenção reprimida dessa demanda, uma vez que o Fundef já não os contemplava. Para Pinto (2007), não há justificativa, por exemplo, para que o aluno da EJA custe menos que o aluno do regular, a não ser que se tenha como objetivo o oferecimento de uma educação de menor qualidade.

Em contrapartida, as matrículas da EJA integradas à educação profissional possuem, atualmente, fator de ponderação superior aos da EJA com avaliação no processo. Embora não seja proposta analisar, aqui, os reais motivos dessa diferenciação, identificou-se a explanação de Rummert (2008). Para a autora, houve, a partir de 2003, a ampliação das possibilidades de acesso à escolaridade associados à formação profissional:

Tal ampliação de *oportunidades* circunscreve-se a uma ação pedagógica que difunde uma máxima disciplinadora: a imposição da permanente busca individual por qualificação para assegurar o ingresso num mercado de trabalho cada vez mais restritivo e marcado por diferentes condições de precarização revestidas por uma aparência de liberdade que valoriza o empreendedorismo, o auto-emprego, a capacidade de adaptação às regras da flexibilização e da informalidade (RUMMERT, 2008, p. 190).

Sobre esses aspectos, nos limites desse trabalho, não há como aprofundar melhor essa questão, mas acredita-se que ela traz indícios da mudança na orientação da política educacional para a EJA. O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), instituído pelo Decreto nº 5.840 de 13 de julho de 2006, é, por exemplo, um programa que necessita ser analisado na atual configuração do financiamento da educação.

No que tange aos fatores de ponderação, na Lei nº 11.494/07, está previsto que eles servem para captar recursos, sendo o gasto livre, ou seja, “os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária (...)” (art. 21, § 1º).

É pertinente esclarecer que estados e municípios terão verbas para os alunos matriculados dentro da sua prioridade de atendimento, conforme anteriormente já evidenciado. No caso, os primeiros recebem para os alunos matriculados no ensino fundamental e no ensino médio e, respectivamente, para matrículas da EJA. Já os segundos,

somente as matrículas da educação infantil e do ensino fundamental para modalidade regular e EJA serão contabilizadas para efeitos de repasse do Fundeb.

Para Gouveia (2008), enquanto o Fundef contribuiu para que o compromisso com a inclusão da EJA fosse secundarizado, o Fundeb parece sair de um patamar um pouco melhor na medida em que passa a contemplar essas matrículas, bem como de outras modalidades da Educação Básica.

No entanto, em relação à EJA há um limite quanto à apropriação de recursos para essa modalidade, pois a Lei nº 11.494/07 prevê um limitador no percentual de arrecadação, até 15% dos recursos do Fundo. Considera-se que essa limitação possa não prejudicar a ampliação significativa de novas matrículas da EJA. Entretanto, essa medida, associada ao baixo fator de ponderação, é sinal claro de desrespeito aos que não tiveram, outrora, o direito à educação garantindo (PINTO, 2007).

É importante salientar que também compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixar anualmente esse limitador às diferentes etapas e modalidades. Todavia, a EJA, até hoje, foi a única modalidade que sofreu essa trava.

Tendo em vista as matrículas da EJA, conforme disposto no art. 10 da Lei do Fundeb, apenas aquelas com avaliação no processo são contabilizadas para efeitos de repasse do fundo, ou seja, as matrículas semipresenciais são desconsideradas. Essa determinação legal pode justificar a pesquisa realizada por Bremaeker (2007), que constatou, por exemplo, que em 2006 a EJA semipresencial caíra 24,2% e a EJA presencial crescera 5,2%.

Ao analisar o financiamento público dos municípios em EJA, Carvalho (2011) fez a comparação – Tabela 04 – usando dados obtidos junto à base de dados Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA)/ Secretária do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 04 – 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: Carvalho (2011, p. 231).

De acordo com os dados da Tabela 04, pode-se dizer que o investimento em educação dos municípios em 2009 aumentou em 109,8% do início da série analisada, ao passo que os investimentos destinados à subfunção EJA tiveram um aumento de apenas 9,8%.

Diante dessas constatações associadas à nova configuração do financiamento da educação, advinda pelo processo de subvinculação de impostos, por meio do Fundef e Fundeb, entende-se ser relevante o estudo de situações específicas, locais, compreendendo melhor a movimentação das matrículas da EJA. Para tanto, o que se propõe para o próximo capítulo é apresentar os dados da pesquisa empírica, realizada no município de Juiz de Fora, tendo como foco os efeitos da política de fundos contábeis no atendimento das matrículas da EJA com avaliação no processo, do ensino fundamental, no período compreendido de 2005 a 2010.

CAPÍTULO 3

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Neste capítulo, inicialmente, apresentamos uma breve caracterização de Juiz de Fora, município em que a pesquisa foi desenvolvida. Além disso, serão apresentados o desenvolvimento e os resultados da pesquisa de campo. A partir da leitura das prestações de contas, encaminhadas ao Tribunal de Contas de Minas Gerais²⁷, referentes aos recursos recebidos e aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e, concomitantemente, àqueles provenientes do Fundef/Fundeb, recorreremos às entrevistas, as quais apoiaram a análise e a interpretação dos dados.

As entrevistas foram realizadas com técnicos da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, a citar, (1) a supervisora da Supervisão da Educação de Jovens e Adultos (SEJA), (2) uma técnica Assistente do Executivo, (3) a chefe do Departamento de Execução Instrumental (DEIN) e (4) a supervisora do DEIN. Além dessas, entrevistamos (5) um membro do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora (SINPRO/JF) e ex-conselheiro do CACS do Fundeb. A identidade dos sujeitos entrevistados será preservada para efeitos desta pesquisa.

Embora o período delimitado para a investigação tenha sido de 2005 a 2010, sempre que possível, com vistas ao enriquecimento do estudo, utilizamos séries históricas ampliadas. Como já destacamos, o período proposto favorece a comparação entre o Fundef e Fundeb no que tange ao atendimento da EJA. Para servir de suporte e facilitar nosso desvelamento do objeto pesquisado, priorizamos o trabalho com dados do financiamento da educação, especificamente, dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; a movimentação de recursos a partir da subvinculação da política de fundos contábeis; dados das matrículas do município de Juiz de Fora disponíveis no Censo Escolar/INEP e FNDE.

A necessidade de utilizar dados com fontes diferenciadas – do Censo Escolar/INEP e do FNDE – contribuiu para que, por vezes, seus valores apresentassem pequenas diferenças. Sempre que possível, optamos pelos dados do FNDE, uma vez que eles se constituem base para a distribuição do Fundeb.

A partir do imbricamento desses dados empíricos, buscamos analisá-los em múltiplas dimensões, evidenciando suas mediações e contradições, apreendendo o que era específico

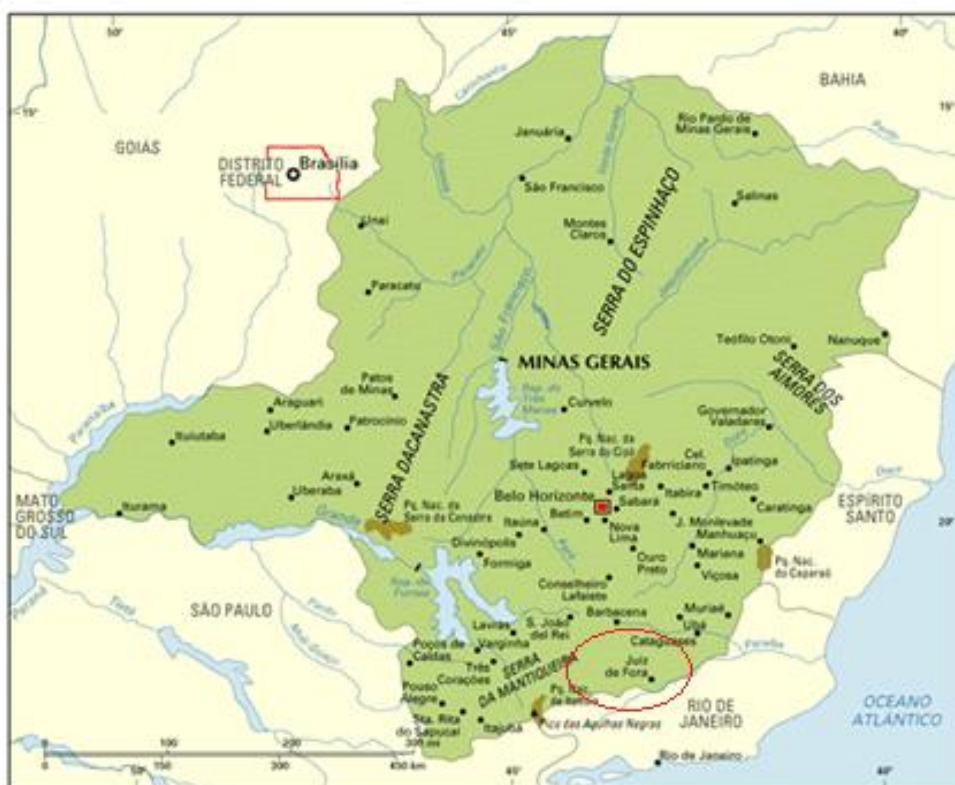
²⁷ Ver: <http://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/index.php>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

das matrículas da EJA com avaliação no processo, dentro do ensino fundamental, no contexto da política de fundos contábeis.

3.1 – O município de Juiz de Fora

O município de Juiz de Fora está localizado no estado de Minas Gerais, na região denominada Zona da Mata mineira²⁸. Conforme o Mapa 01, essa região se encontra ao sudeste do estado e faz divisa com os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

Mapa 01 – Mapa do estado de Minas Gerais com seus maiores municípios



O referido município ocupa uma área geográfica de 1.429,875 km², sendo que, do total, 317,740 km² estão em perímetro urbano. De acordo com a contagem do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sua população, em 2010, era de 516.247 habitantes.

O IDH do município é de 0,828. Sua economia basicamente está sustentada pelos setores de indústria e de serviço. Entre as principais atividades industriais, destaca-se a fabricação de alimentos e bebidas, de artigos de vestuário, produtos têxteis, produtos de metal,

²⁸ A Zona da Mata é uma das doze mesorregiões do estado brasileiro de Minas Gerais. O estado é formado por 853 municípios (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>).

metalurgia, mobiliário, montagem de veículos e outros. Em quantidade reduzida, os principais produtos agrícolas produzidos são milho, cana-de-açúcar, havendo, ainda, criação de galináceos, bovinos e suínos²⁹.

No período delimitado para a pesquisa, observamos que houve mudança de partidos políticos que estiveram à frente do poder executivo municipal. Em 2005, Carlos Alberto Bejani assumiu a prefeitura pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), prefeito que renunciou ao mandato em 2008, devido às denúncias de corrupção, inclusive de desvio de recursos do FPM, irregularidades que estavam associadas também ao seu primeiro mandato, que foi de 1989 a 1993. No mesmo ano da renúncia, seu vice, José Eduardo Araújo, assumiu a prefeitura pelo Partido da República (PR). Em 2009, Custódio Antônio de Mattos assumiu seu segundo mandato como prefeito pelo Partido da Social Democracia (PSDB). Já em 2013, o executivo municipal tem à frente Bruno de Freitas Siqueira que é do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Na educação, a cidade conta com escolas em todas as regiões do município, sendo que, nas periferias e subúrbios, há maior atendimento da rede municipal de ensino. Os habitantes da zona rural da cidade, quando não beneficiados por escolas em sua região, têm acesso, por meio de transporte escolar ou vale transporte, às escolas dos bairros urbanos mais próximos.

A cidade conta, ainda, com a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), um Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia (IFET), além de um número significativo de institutos de ensino superior e faculdades privadas. Talvez essa seja a justificativa para a incidência de estudantes de outras cidades e regiões de Minas Gerais, além de outros estados.

Em relação à educação básica, de acordo com a Tabela 05, é possível observar que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³⁰ das escolas estaduais tem valor superior ao das escolas municipais, sendo que o 5º ano do ensino fundamental da rede municipal apresentou significativo avanço no resultado desse índice, no período 2007-2011.

²⁹ Maiores informações: www.pjf.mg.gov.br.

³⁰ Destaca-se aqui o pensamento de alguns autores, COSTA (2011) e ESTEBAN (2009), que questionam o IDEB como instrumento capaz de mensurar e avaliar as diferentes dimensões da aprendizagem e da qualidade da educação.

Tabela 05 – Juiz de Fora: IDEB das escolas (2007 a 2011)

Rede	Etapa do ensino fundamental	Ano		
		2007	2009	2011
Municipal	5º	3.9	4.6	5.2
	9º	3.7	3.9	4.0
Estadual	5º	5.1	5.7	6.0
	9º	3.8	3.9	4.1

Fonte: IDEB/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Apesar da elevação nos índices do IDEB, o município ainda apresenta número expressivo de pessoas analfabetas. Esses dados são revelados pelo Censo Demográfico/2010.

Tabela 06 – Juiz de Fora: Analfabetos por grupos de idade - 2010

Faixa etária	População total	Número de analfabetos	% de analfabetos
15 a 19 anos	42.075	310	0,73
20 a 29 anos	89.845	699	0,77
30 a 39 anos	76.696	1.132	1,47
40 a 49 anos	75.481	1.745	2,31
50 a 59 anos	63.308	2.596	4,10
60 ou mais anos	70.065	6.955	9,92

Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

A realidade, apresentada na Tabela 06, revela, a exemplo do que ocorre na maioria do país, que o número de analfabetos aumenta de acordo com a faixa etária da população.

Os dados preliminares do Censo Escolar de 2012, disponíveis na base de dados Data Escola Brasil, revelam que a cidade possuía, naquele ano, 48 escolas estaduais e 131 escolas municipais. Ainda com base nesses dados, a partir da leitura da Tabela 07, é possível observar como estão divididas as matrículas no município, de acordo com a etapa/modalidade da educação básica.

Tabela 07 – Matrículas na educação básica no município de Juiz de Fora, segundo a dependência administrativa – 2012

Matrículas por dependência	Níveis e modalidades										
	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educ. Profissional (nível técnico)	EJA com avaliação processo		EJA semipresencial		Educ. Especial
	Creche	Pré- escola	Anos Iniciais	Anos Finais			Ens. Fund.	Ens. Méd.	Ens. Fund.	Ens. Méd.	
Municipal	2630	6593	16465	11076	0	0	3214	87	1870	3767	746
Estadual	0	0	8541	12949	13956	96	377	1662	0	0	499
Federal	0	0	409	858	1307	770	90	191	0	0	28
Privada	4426	4410	7861	5766	5321	3454	73	310	0	0	312
TOTAL	7056	11003	33276	30649	20584	4320	7354	2250	1870	3767	1585

Fonte: Dados do Censo Escolar 2012/INEP.

Conforme a Tabela 07, observamos que, em Juiz de Fora, o atendimento à educação básica pública vai ao encontro das determinações da LDB (arts. 10 e 11). Ao mesmo tempo em que a rede municipal concentra o atendimento da educação infantil, a rede estadual é a principal responsável pela oferta de vagas no ensino médio, sendo que ambas se responsabilizam pelo ensino fundamental.

Convém destacar, ainda, o alto índice de atendimento à educação infantil por parte da esfera privada que, em 2012, foi responsável por 48,9% das matrículas nesse nível de ensino. Esse fato permite a constatação da existência de uma lacuna na oferta de vagas por parte da rede municipal para o atendimento desse nível de ensino.

Em relação à EJA, a rede municipal de Juiz de Fora atende ao maior número de matrículas no ensino fundamental, tanto daquelas com avaliação no processo, como as semipresenciais. No que tange ao ensino médio, observamos à preeminência da rede estadual no atendimento das matrículas presenciais. Todavia, em relação às matrículas semipresenciais, contraditoriamente, percebemos que a rede municipal se constitui na única responsável pela oferta de vagas, indo de encontro ao que está previsto no art. 11 da LDB.

No que concerne ao ensino fundamental, conforme evidenciado anteriormente, verificamos que o atendimento se dá de forma compartilhada entre as redes municipal e estadual. Entretanto, notamos expressivo número de matrículas na rede privada. Priorizamos, então, identificar como vem se dando a distribuição da responsabilidade em relação à oferta desse nível de ensino, a partir de 1999, no âmbito do município de Juiz de Fora, entre as redes estadual, federal, municipal e privada.

Tabela 08: Juiz de Fora – Matrículas do ensino fundamental regular (1999-2012)

Fundo	Ano	Estadual	%	Federal	%	Municipal	%	Privada	%	Total
Fundef	1999	34.924	43	1.264	2	33.466	41	11.017	14	80.671
	2000	32.622	41	1.298	2	34.687	43	11.229	14	79.836
	2001	31.077	39	1.280	2	35.446	45	11.330	14	79.133
	2002	31.125	39	1.237	2	37.055	46	11.269	14	80.686
	2003	30.353	37	1.190	1	37.807	46	12.058	15	81.408
	2004	29.498	36	1.149	1	40.102	49	11.913	14	82.662
	2005	28.922	35	1.120	1	39.520	48	11.943	15	81.505
Fundeb	2006	27.948	35	1.163	1	39.256	49	12.119	15	80.486
	2007	26.386	36	1.137	2	34.667	47	11.006	15	73.196
	2008	25.943	35	1.214	2	33.085	45	13.295	18	73.537
	2009	25.469	36	1.234	2	31.560	44	13.408	19	71.671
	2010	24.006	35	1.247	2	29.655	43	13.457	20	68.365
	2011	22.985	35	1.255	2	28.493	43	13.562	20	66.295
	2012	21.490	34	1.267	2	27.541	43	13.627	21	63.925

Fonte: Censo Escolar/INEP.

No que diz respeito ao ensino fundamental “regular” em Juiz de Fora, é possível perceber que o total de matrículas apresentou sequencial diminuição no período observado. Contudo, se, por um lado, por ocasião do Fundef, a rede estadual reduziu consideravelmente seu atendimento àquele nível de ensino, tendo, no período do Fundeb, praticamente estabilizado sua oferta, por outro, a rede municipal, que aumentou sua oferta por ocasião do primeiro fundo, diminuiu suas matrículas nos anos de vigência do segundo.

A Tabela 08 ainda permite observar que os decréscimos dos percentuais de matrículas associados às redes estadual e municipal foram acompanhados pelo avanço do percentual da oferta por parte da esfera privada, fato que deverá preocupar aqueles que defendem o direito à educação básica pública. Além disso, como será apresentado posteriormente – na Tabela 14 –, a partir do Fundeb, houve, por parte da rede municipal, ampliação do atendimento para educação infantil, fator que, entre outros, pode ter contribuído para o refreamento das matrículas no ensino fundamental.

Ao não promoverem distribuição igualitária de recursos entre os níveis e modalidades, as políticas de fundos, inclusive o Fundeb, provocaram um desequilíbrio devido à priorização de alguns níveis ou modalidades em detrimento de outros. No caso de Juiz de Fora, esse desequilíbrio revela uma concentração de investimentos na educação infantil, enquanto, por consequência, tal processo gerou maior absorção de matrículas do ensino fundamental pela rede privada.

Em relação especificamente ao período do Fundef, que distribuía recursos por aluno matriculado no ensino fundamental, a municipalização foi uma das formas encontradas por muitos municípios para conter a perda, e até obter ganho, de recursos associados à composição do fundo estadual.

Entretanto, no caso juizforano, o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental já vinha acontecendo antes mesmo da criação do Fundef. As variações em relação ao número de matrículas que aconteceram em Juiz de Fora estavam relacionadas, entre outros fatores, primeiramente, em 1998, à incorporação dos alunos da EJA na contagem do ensino fundamental regular e depois, em 2004, quando houve a implantação do Ensino Fundamental de nove anos (RIBEIRO, 2010).

No que concerne ao atendimento da EJA com avaliação no processo, associada ao ensino fundamental público, priorizamos identificar o total de atendimento e o percentual em relação ao total de matrículas no ensino fundamental.

Tabela 09 – Juiz de Fora: Matrículas (%) na modalidade de EJA com avaliação no processo em relação ao total do ensino fundamental

Ano	Total de matrículas⁽¹⁾	Matrículas na EJA	% Matrículas na EJA
2001	35.584	138	0,38
2002	37.178	123	0,33
2003	38.181	374	0,97
2004	40.822	720	1,76
2005	40.176	656	1,63
2006	40.307	1.051	2,60
2007	39.193	4.526	11,54
2008	37.840	4.755	12,56
2009	36.106	4.546	12,59
2010	33.830	4.175	12,34
2011	32.144	3.651	11,35
2012	30.755	3.214	10,45

Fonte: Censo Escolar/INEP.

(1) Corresponde ao total de matrículas municipais no ensino fundamental regular (1º e 2º segmentos) adicionado às matrículas de EJA, vinculadas a esse mesmo nível de ensino, com avaliação no processo.

Observamos, na Tabela 09, a elevação de 60,21% no número de matrículas da EJA, em 2007, entretanto, esse aumento se deu de forma concomitante com a redução do total de matrículas no ensino fundamental. Constatamos, então, que o aumento das matrículas municipais, evidenciado na Tabela 08, principalmente no período do Fundef, não está associado ao processo de municipalização, mas, sim, em função do remanejamento de alunos

da EJA para o ensino fundamental regular. Oliveira e Teixeira (2009) destacam que, no estudo comparativo realizado em doze estados brasileiros por Verhine e Magalhães (2003), essas ações foram comuns e tinham como intenção captar recursos do Fundef.

Essa realidade será discutida na próxima seção, em que identificaremos como a política de fundos contábeis contribuiu para o atendimento da modalidade de EJA com avaliação no processo, no ensino fundamental, no âmbito da rede municipal de Juiz de Fora.

3.2 – O financiamento da EJA em Juiz de Fora: política de fundos contábeis

Neste tópico analisaremos as prestações de contas do município de Juiz de Fora enviadas ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, referentes aos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com foco naqueles arrolados nos fundos contábeis. Além disso, usamos dados do Censo Escolar/INEP, do FNDE e outros. As discussões apresentadas no decorrer do texto estão articuladas com as entrevistas que realizamos na pesquisa de campo, bem como com as pesquisas bibliográfica e documental apresentadas nos capítulos anteriores.

Ao iniciar esse processo de investigação, é importante destacar a evolução das receitas resultantes de impostos, as transferências correntes e as outras receitas correntes do município. O conhecimento dessas receitas é relevante para o financiamento da educação do município, uma vez que é sobre esse total que se calcula o percentual mínimo destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Tabela 10 – Juiz de Fora: Receitas resultantes de impostos próprios, transferências constitucionais e outras receitas correntes (1999-2011)

Ano	Impostos próprios	Transferências Correntes	Outras Receitas Correntes	Receita total de impostos
1999	44.829.142,75	64.131.416,42	-	108.960.559,17
2000	50.692.286,32	78.649.508,14	-	129.341.794,46
2001	55.095.959,52	89.671.438,34	-	144.767.397,86
2002	69.619.782,42	94.833.082,00	5.524.547,51	169.977.411,93
2003	80.920.324,47	106.519.002,61	4.190.461,28	191.629.788,36
2004	86.666.213,68	119.571.223,13	10.932.712,58	217.170.149,39
2005	94.615.718,90	136.588.863,46	24.988.978,51	256.193.560,87
2006	112.469.352,40	114.275.194,32	11.855.327,63	238.599.874,35
2007	126.889.327,44	163.851.389,71	13.946.703,08	304.687.420,23
2008	143.422.144,83	195.721.054,45	8.826.773,87	347.969.973,15
2009	151.234.810,59	191.159.250,87	7.694.633,48	350.088.694,94

2010	188.566.726,97	220.977.593,39	11.042.914,94	420.587.235,30
2011	218.443.518,78	241.260.435,93	12.385.576,87	472.089.531,58

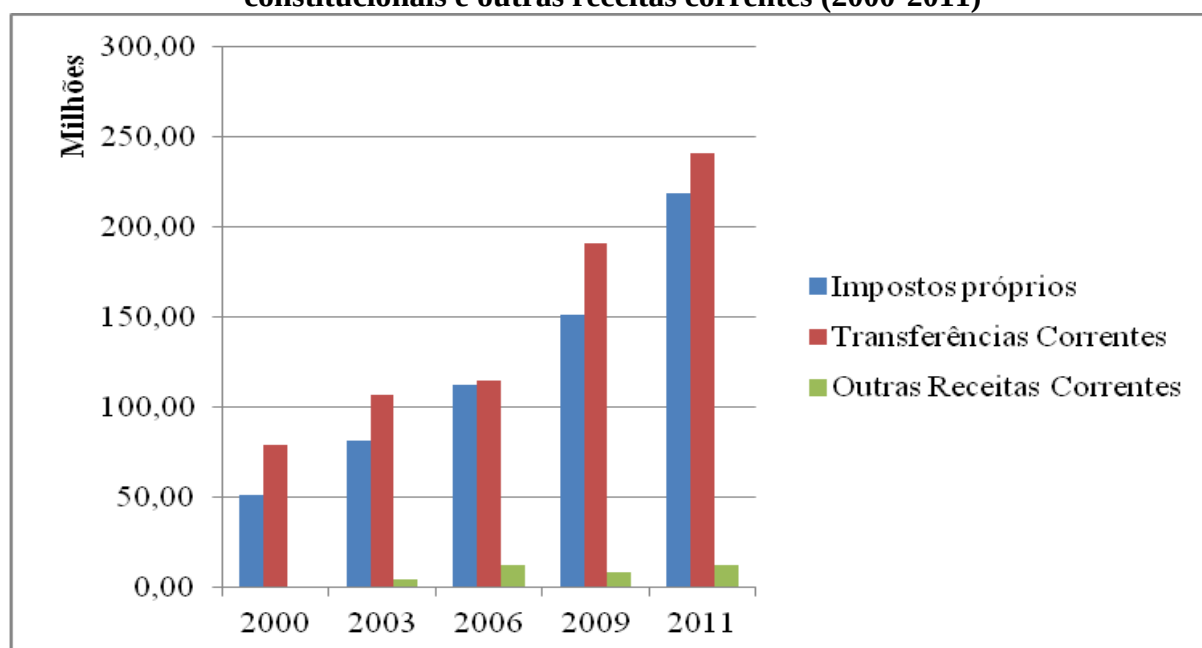
Fonte: Tribunal de contas de Minas Gerais.

Nota: Nas prestações de contas dos anos de 1999, 2000 e 2001 não encontramos valores nomeados para Outras Receitas Correntes.

A análise da Tabela 10 permite evidenciar que, embora o município dependa significativamente de transferências correntes, - em 2011, essas transferências corresponderam a 51,1% da receita total de impostos –, observamos que, de 1999 a 2011, o aumento de arrecadação de impostos próprios foi de 387,28%, ou seja, superou o avanço das transferências correntes, que teve 278,19% de aumento no período, evidenciando, por conseguinte, uma diminuição da dependência do município que relação a essas transferências.

Podemos perceber que, só a partir de 2002, as multas e juros de mora de impostos e a receita da dívida ativa de impostos começaram a serem contabilizadas como receitas correntes e a somar o cômputo total das receitas resultantes de impostos e de transferências.

Gráfico 01 – Juiz de Fora: Receitas resultantes de impostos próprios, transferências constitucionais e outras receitas correntes (2000-2011)



Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Analisando o Gráfico 01, vamos ao encontro do pensamento de alguns autores, a citar, Bremacker (2002) e Duarte (2005), que afirmam que os municípios, de maneira geral, são dependentes das transferências de recursos provenientes de outras esferas governamentais. Entretanto, apesar da dependência observada, notamos que, no período de 2000 a 2011, houve

uma diminuição, em termos percentuais, dessa dependência. Em 2006, por exemplo, as receitas de transferências correntes e dos impostos próprios apresentaram quase o mesmo valor. Essa constatação se faz associar, entre outros aspectos, a uma melhor organização do governo municipal no que diz respeito à arrecadação de impostos e, também, ao crescimento da população, pois, segundo dados do IBGE, de 2000 para 2010, a população do município cresceu de 456.796 habitantes para 516.247 habitantes, revelando um aumento populacional da ordem de 13%. Realidade que favorece a maior arrecadação de impostos municipais.

De acordo com o art. 212 da CF de 1988, o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, incluindo a proveniente de transferências constitucionais, deve ser destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse mínimo também está determinado na Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, aprovada em 2011: “O Município aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, recursos mínimos correspondentes a vinte e cinco por cento das receitas municipais nos termos do art. 212 da Constituição da República” (art.89, § 5º).

Cumprido, então, verificar se, nas prestações de contas do município, esse percentual vem sendo aplicado e justificado.

Tabela 11 – Juiz de Fora: Receita total de impostos e vinculação de recursos à MDE (1999-2011)

Ano	Receita total de impostos	Percentual mínimo de 25%	Aplicado em MDE	Percentual (%) aplicado em MDE
1999	108.960.559,17	27.240.139,79	32.567.278,81	29,89
2000	129.345.794,46	32.336.448,62	35.605.636,03	27,53
2001	144.767.397,86	36.191.849,46	41.477.254,39	28,65
2002	169.977.411,93	42.494.352,98	50.705.620,38	29,83
2003	191.629.788,36	47.907.447,09	49.290.531,88	25,72
2004	217.170.149,19	54.292.537,30	55.480.460,60	25,55
2005	256.193.560,87	64.048.390,22	67.699.812,02	26,43
2006	268.599.874,35	67.149.968,59	74.804.740,44	27,85
2007	304.687.465,23	76.171.866,31	80.878.999,45	26,54
2008	347.969.973,15	86.992.493,29	90.735.989,20	26,08
2009	350.088.694,94	87.522.173,74	92.593.894,21	26,45
2010	420.587.235,30	105.146.808,83	112.096.678,95	26,65
2011	472.089.531,58	118.022.382,90	134.125.974,87	28,41

Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.

A partir da Tabela 11, observamos que o município de Juiz de Fora vem aplicando, na MDE, percentuais pouco acima do mínimo disposto na CF de 1988 e na sua Lei Orgânica. Apesar desse investimento, parece que os recursos são insuficientes para atender às demandas sob a incumbência do município, afinal um número considerável de alunos da educação infantil e do ensino fundamental é absorvido pela rede privada.

O atendimento das matrículas da EJA, no ensino médio, por exemplo, só seria permitido ao município, caso tivesse garantido o atendimento público determinado pela LDB, segundo a qual cabe aos municípios à incumbência de:

oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (LDB, art, 11, V).

A educação infantil pública, conforme já evidenciamos na Tabela 07, apresenta uma lacuna, pois a rede privada assume 48,9% desse atendimento. Sendo assim, observamos que mesmo o município tendo investido o mínimo definido constitucionalmente, a rede municipal pública de Juiz de Fora é deficitária no atendimento dos níveis sob sua incumbência.

Na Tabela 12, apresentamos também os indicadores especificados e justificados no demonstrativo de gastos do percentual mínimo aplicado na MDE pelo município.

Tabela 12 – Juiz de Fora: Indicadores (%) de gastos com MDE (2007-2011)

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011
Educação Infantil	11,74	14,79	18,79	19,13	18,35
Ensino Fundamental	46,74	37,36	28,87	29,03	26,95
EJA	0,00	0,00	0,00	0,00	4,35
Educação Especial	0,06	0,18	0,00	0,00	0,00
Outros gastos	11,18	10,29	10,82	11,49	14,71
Contribuição para o Fundeb	30,18	37,38	41,32	40,35	35,64

Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.

No demonstrativo de gastos com MDE apresentado na Tabela 12, o ensino fundamental foi responsável pela maior parte em todos os anos, tendo sido seguido pela

educação infantil. A invisibilidade de recursos aplicados na EJA nos causou estranheza, afinal, em nenhum desses anos, a modalidade deixou de ser atendida. Essa omissão nos levou a questionar a Chefe do Departamento de Execução Instrumental (DEIN), que nos relatou:

Antes de 2011, eu lembro que era tudo junto, não tinha assim folha de pessoal separado [para a] EJA. Foi quando a gente passou a separar, porque foi uma exigência que veio, não sei se foi o Tribunal de Contas que exigiu, foi alguma coisa assim que exigiu e teve que separar, porque antes saía tudo como ensino fundamental.

A justificativa da gestora conduziu ao entendimento associado tanto ao porquê de o investimento em EJA não aparecer computado de forma distinta, como a entender a aparente diminuição do investimento no ensino fundamental. Vale aqui observar que a realidade de subdeclaração de gastos com a EJA também fora verificada por Di Pierro (2012), em alguns municípios do estado de São Paulo, e por Volpe (2010), em alguns municípios mineiros. As pesquisadoras observaram que os gastos relacionados à EJA, muitas vezes, eram contabilizados em outras rubricas.

Na Tabela 12 também está disposto o percentual de contribuição para o Fundeb, que, no caso, representou a maior porcentagem em todos os anos, à exceção de 2007. No que tange aos fundos contábeis, convém relembrar que, no período do Fundef, o repasse tinha por base o número de matrículas do ensino fundamental regular. Já no Fundeb, o repasse passou a ser realizado de acordo com o número de matrículas em cada nível ou modalidade da educação básica, bem como de acordo com a extensão de jornada escolar, levando em consideração os diferentes fatores de ponderação. Vale destacar que os entes federados só recebem recursos desse fundo contábil associado às matrículas referentes à sua responsabilidade de atendimento, conforme disposto no art. 211 da CF e no art. 11 de LDB.

Do montante estadual do Fundeb, atualmente, a rede municipal de Juiz de Fora recebe recursos para a educação infantil (creche em tempo integral, creche em tempo parcial, pré-escola em tempo integral, pré-escola em tempo parcial); para o ensino fundamental (séries iniciais urbana ou rural, séries finais urbana ou rural e tempo integral); para a educação especial; para o Atendimento Educacional Especializado; para a EJA com avaliação no processo; para as instituições conveniadas (creche em tempo integral, creche parcial, pré-escola em tempo integral, pré-escola em tempo parcial e educação especial). Na Tabela 13, apresentamos os valores repassados por Juiz de Fora, na forma de contribuição para o Fundo estadual e o valor da receita proveniente do Fundo, no período de 2000-2011.

Tabela 13 – Juiz de Fora – Valor da contribuição X Receita do Fundo (2000-2011)

Fundo	Ano	Contribuição para o Fundo	Receita do Fundo	Ganho com o Fundo	Ganho com o Fundo em relação à contribuição %
Fundef	2000	9.350.521,61	15.425.065,46	6.074.543,85	64,96
	2001	10.845.335,10	19.370.428,32	8.525.093,22	78,61
	2002	12.119.542,12	22.496.408,42	10.376.866,30	85,62
	2003	13.845.775,09	26.493.876,25	12.648.101,16	91,35
	2004	15.335.496,87	32.332.855,65	16.997.358,78	110,84
	2005	17.511.742,62	40.263.707,85	22.751.965,23	129,92
	2006	18.013.514,92	44.138.029,45	26.124.514,53	145,03
Fundeb	2007	24.402.569,78	54.406.932,98	30.004.363,20	122,96
	2008	33.923.614,93	67.402.582,45	33.478.967,52	98,69
	2009	38.225.387,92	72.063.804,78	33.838.416,86	88,52
	2010	43.992.124,62	82.729.752,61	38.737.627,99	88,06
	2011	47.808.777,47	88.968.877,88	41.160.100,41	86,09

Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.

De acordo com a Tabela 13, é possível perceber que Juiz de Fora, em todos os anos de vigência do Fundef e do Fundeb aqui analisados, enviou para a composição do fundo estadual um montante de recursos inferior àquele que, posteriormente, recebera. Tal fato vem fazendo com que o município receba recursos adicionais para o financiamento da educação, os quais devem ser computados de forma ulterior ao percentual mínimo vinculado. Resumidamente, a partir da política de fundos contábeis, o município mineiro teve uma elevação considerável em relação aos recursos para educação, a citar, no período da série histórica trabalhada, houve a ampliação em 577,58% da receita diretamente advinda daqueles fundos.

A análise da Tabela 13 também permite observar que a porcentagem de ganho em relação à contribuição para os Fundos declinou a partir de 2007, primeiro ano de vigência do Fundeb. Essa constatação está associada ao aumento da contribuição do município para o composição do fundo estadual, pois, a partir do Fundeb, houve, além do aumento do número de impostos, a elevação de 15% para 20% desses valores. Partindo desse cenário, a Tabela 14 objetiva contribuir para com o avanço da compreensão da movimentação das matrículas no município de Juiz de Fora, em relação à sua contagem para o repasse dos recursos do Fundef/b.

Tabela 14: Juiz de Fora – Matrículas consideradas no Fundef/b (2000-2012)

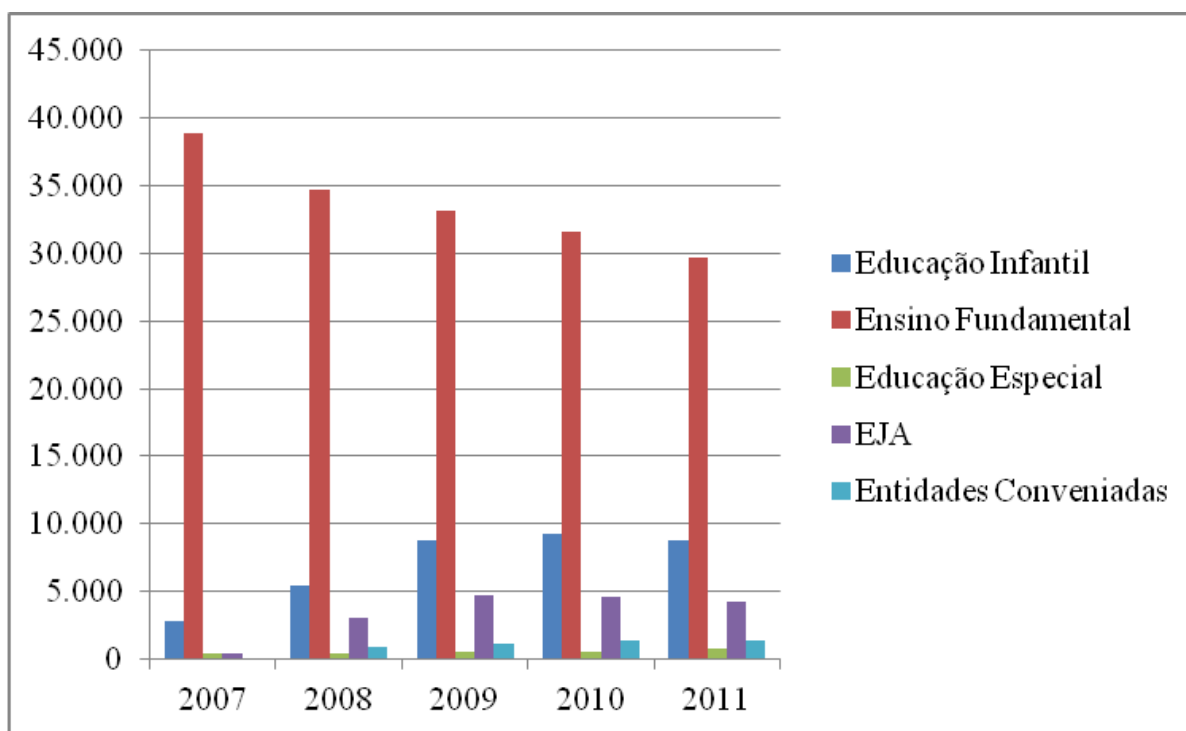
Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental					Educação Especial		EJA	Entidades Credenciadas					Total de matrículas
	Creche		Pré-escola		Séries Iniciais		Séries Finais		Tempo Integral				Creche Tempo Int.	Creche Tempo Par.	Pré-Tempo Int.	Pré-Tempo Par.	Educ. Espec.	
2000					20.260		13.727										34.687	
2001					20.710		14.736										35.446	
2002					20.821		16.234										37.055	
2003					20.827		16.935										37.807	
2004					23.766		16.336										40.102	
2005					23.148		16.372										39.520	
2006					22.381		16.875										39.256	
2007					Urbana	Rural	Urbana	Rural										
	775		1.988		21.127	505	16.223	309	708	423	344						42.402	
2008	Tempo Integral	Tempo Parcial	Tempo Integral	Tempo Parcial														
	1.432	82	164	3.689	19.571	905	12.459	571	1.169	420	3.017	428	30	100	198	117	44.352	
2009	2.356	168	324	5.893	17.965	840	11.772	729	1.837	502	4.755	555	87	150	297	50	48.280	
2010										Ed.Esp.	A.E.E.							
	2.076	379	315	6.439	17.284	819	11.342	711	1.417	473	53	4.546	646	130	150	297	88	47.769
2011	1.761	1.013	353	5.664	16.620	877	10.460	614	1.097	605	157	4.175	739	96	150	297	52	44.730
2012	1.946	797	369	6.084	15.518	923	10.334	602	1.238	657	286	3.651	822	67	193	244	42	43.673

Fonte: Censo Escolar/INEP (2000 a 2007) e FNDE (Portarias Interministeriais: nº 1.027 de 19 de agosto de 2008; nº 221 de 10 de março de 2009; nº 788 de 14 de agosto de 2009; nº 1.227 de 28 de novembro de 2009; nº 538-A de 26 de abril de 2010; nº 1.459 de 30 de dezembro de 2010; nº 477 de 28 de abril de 2011; nº 1.809 de 28 de dezembro de 2011; nº 1.360-A de 19 de novembro de 2012) de 2008 a 2012.

Ao analisar o número de matrículas disposto na Tabela 14, constatamos que, de 2000 até 2012, houve uma elevação de 25,9% do total das matrículas contabilizadas para efeito de repasse dos recursos dos Fundos contábeis, sendo que, no ano de implementação do Fundeb, 2007, ocorreu uma ampliação da ordem de 8,0% no número das matrículas atendidas.

Conforme evidenciamos anteriormente, a elevação está associada à inclusão das matrículas da educação infantil, quer no ensino público, quer em entidades credenciadas, e não, necessariamente, das matrículas da EJA. É possível perceber, por meio dos dados dispostos na Tabela 14, que a redução, de 2006 para 2007, do total de 39.256 para 38.872 matrículas no ensino fundamental, foi, concomitantemente, acompanhada pelo aumento das matrículas de EJA com avaliação no processo.

Gráfico 02 – Juiz de Fora: Matrículas consideradas no Fundeb (2007-2011)



Fonte: Censo Escolar/INEP (2007) e FNDE (Portarias Interministeriais: nº 1.027 de 19 de agosto de 2008; nº 221 de 10 de março de 2009; nº 788 de 14 de agosto de 2009; nº 1.227 de 28 de novembro de 2009; nº 538-A de 26 de abril de 2010; nº 1.459 de 30 de dezembro de 2010; nº 477 de 28 de abril de 2011) de 2008 a 2011

O Gráfico 02 permite observar que, a partir de 2007, primeiro ano de vigência do Fundeb, a inclusão das matrículas da educação infantil, da educação especial, da EJA e das instituições conveniadas, foi acompanhada, concomitantemente, pela redução das matrículas do ensino fundamental regular, fato que reforça a reflexão de que a elevação do número de

matrículas da EJA com avaliação no processo se fez acompanhar da redução do total das matrículas do ensino fundamental, ou seja, o aumento não foi real.

A Tabela 15 tem por objetivo apresentar o percentual do atendimento associado ao ensino fundamental regular e à EJA com avaliação no processo, relativamente ao total de matrículas consideradas no Fundeb.

Tabela 15 – Juiz de Fora: Atendimento (%) no ensino fundamental, nas modalidades regular e EJA com avaliação no processo, em relação às matrículas consideradas no Fundeb

Modalidades	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ensino fundamental regular	91,67	78,18	68,64	66,09	66,32	65,52
EJA com avaliação no processo	0,81	6,8	9,84	9,51	9,33	8,35

Fonte: Censo Escolar/INEP (2007) e FNDE (Portarias Interministeriais: nº 1.027 de 19 de agosto de 2008; nº 221 de 10 de março de 2009; nº 788 de 14 de agosto de 2009; nº 1.227 de 28 de novembro de 2009; nº 538-A de 26 de abril de 2010; nº 1.459 de 30 de dezembro de 2010; nº 477 de 28 de abril de 2011; nº 1.809 de 28 de dezembro de 2011; nº 1.360-A de 19 de novembro de 2012) de 2008 a 2012.

A realidade expressa na Tabela 15, comparada ao Gráfico 02 e Tabela 14, deve-se ao fato de que, no período de vigência do Fundef, as matrículas da EJA eram contabilizadas no ensino regular. Essa ação foi bastante frequente, como evidencia Di Pierro (2000, p. 12-13):

muitos sistemas de ensino municipais e estaduais, apoiados na flexibilidade concedida pela nova LDB, passaram a caracterizar os programas de ensino fundamental de jovens e adultos como programas de aceleração de estudos em nível fundamental para estudantes defasados na relação idade-série, computados nas matrículas do ensino regular, o que [permitia] aos sistemas de ensino incluí-los nos cálculos do FUNDEF.

Por meio da entrevista da técnica Assistente do Executivo, que atua na Secretaria de Educação de Juiz de Fora, constatamos que, no período do Fundef, foram desenvolvidos os Projetos Caminhar I e II, os quais atendiam, consecutivamente, às séries iniciais e finais do ensino fundamental.

Eu mesma organizei o Projeto Caminhar I e II, que atendiam alunos de 12 a 18 anos. Parece que algumas escolas infiltravam alunos com mais de 18 anos no Censo (...) provavelmente eram contabilizadas no Censo Escolar como se fossem do ensino fundamental [regular]. O [Projeto] Caminhar tinha duração prevista para cinco anos, começou mais ou menos em 2000

ou 2001, com duração prevista até 2007. Sua função era atender alunos fora da faixa etária.

Quando questionada sobre os repasses do governo federal para a EJA, por meio do Programa Fazendo Escola, no período do Fundef, a técnica nos explicou:

Não transferia nada. Ah, não, transferia sim, parece que era R\$250,00 por aluno, era um valor bem inferior ao que vinha do Fundef. Mas a Secretaria de Educação de Juiz de Fora sempre atendeu aos alunos da EJA, para o aluno e professor da EJA não tinha diferença, para os professores eram pagos os mesmos valores. Só para os cofres da prefeitura que tinha diferença, pois a prefeitura recebia menos dinheiro.

Pelo que se pode perceber, não houve tanta diferença para os cofres do governo municipal, afinal, de acordo os dados já analisados, muitas das matrículas associadas à EJA recebiam recursos como se fossem do ensino regular. Esse fato dificulta a identificação do total real de alunos de EJA atendidos no período do Fundef.

Ao observar o número de matrículas na EJA, entre os anos de 2007 e 2012, dispostos na Tabela 14, notamos que a elevação presente entre os anos de 2007 e 2009 não se manteve, pois, desde 2010, o número total dessas matrículas vem se reduzindo. Essa constatação vai de encontro ao defendido no período de implantação do Fundeb, que o Fundo oportunizaria ampliação do atendimento das demandas reprimidas pelo Fundef. No caso da nossa investigação – a EJA –, não se observa a ampliação dessas matrículas, pelo contrário, conforme relata Di Pierro (2012), apesar da demanda existente, o que se observa é a redução nessa modalidade. Essa redução das matrículas da EJA embasou o questionamento direcionado à supervisora da SEJA que alegou:

Não há fechamento de turmas (...) procuramos atender as regiões e bairros que têm demandas de alunos, por isso em algumas regiões já não tem EJA, porque funcionou durante algum tempo, mas depois, com a pouca procura, acabou fechando.

Para Carvalho (2011, p. 248), uma outra hipótese para a redução das matrículas da EJA pós-Fundeb decorre do baixo fator de ponderação associado ao teto de 15% para apropriação de recursos para essa modalidade, os quais podem desestimular os gestores a investir na EJA.

Essa justificativa também foi apresentada por Pinto (2007) para quem a diferenciação dos fatores entre os níveis e modalidades de ensino causariam controvérsias na regulamentação do Fundeb. A Tabela 16 apresenta a elevação do valor-aluno estimado para o estado de Minas Gerais no período 2007-2012.

Tabela 16 – Valor anual estimado, no âmbito de Minas Gerais, referente à receita do Fundeb (2007-2012)

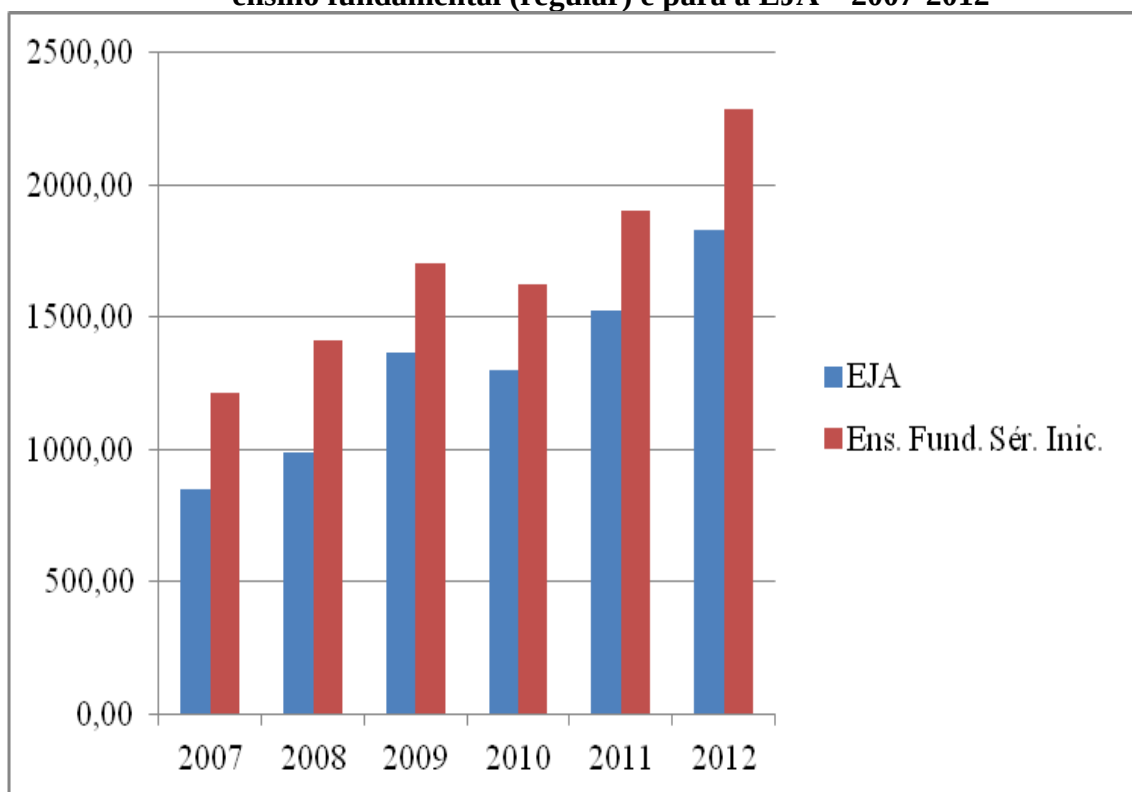
Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental					Ensino Médio				A.E.E.	Educ. Espec.	Indígena Quilomb.	EJA	
	Creche		Pré		Série inicial urbana	Série inicial rural	Série final Urbana	Série final Rural	Tempo Integral	Urbano	Rural	Tempo Integral	Int. à Educ. Profis.				Avaliação no processo	Integrada à Educ. Profis.
2007	9.72,75		1.094,35		1.215,94	1.276,74	1.337,54	1.398,33	1.519,93	1.459,13	1.519,93	1.580,72	1.580,72	-	1.459,13	1.459,13	8 51,16	8 51,16
	Creche Integral	Pré Escola Integral	Creche Parcial	Pré Escola Parcial														
2008	1.556,54	1.627,29	1.132,03	1.273,53	1.415,03	1.485,78	1.556,54	1.627,29	1.768,79	1.698,04	1.768,79	1.839,54	1.839,54	-	1.698,04	1.698,04	9 90,52	9 90,52
2009	1.877,71	2.048,41	1.365,61	1.707,01	1.707,01	1.792,36	1.877,71	1.963,06	2.133,76	2.048,41	2.133,76	2.219,11	2.219,11	-	2.048,41	2.048,41	1.365,61	1.707,01
2010	1.790,08	2.034,18	1.301,88	1.627,34	1.627,34	1.871,45	1.790,08	1.952,81	2.034,18	1.952,81	2.034,18	2.115,55	2.115,55	1.952,81	1.952,81	1.952,81	1.301,88	1.627,34
2011	1.952,81	2.473,97	1.522,44	1.903,06	1.903,06	2.188,51	2.093,36	2.283,67	2.473,97	2.283,67	2.378,82	2.473,97	2.473,97	2.283,67	2.283,67	2.283,67	1.522,44	2.283,67
2012	2.975,23	2.975,23	1.830,91	2.288,64	2.288,64	2.631,94	2.517,50	2.746,37	2.975,23	2.746,37	2.975,23	2.975,23	2.975,23	2.746,37	2.746,37	2.746,37	1.830,91	2.746,37

Fonte: FNDE (Portarias Interministeriais: nº 1.027 de 19 de agosto de 2008; nº 221 de 10 de março de 2009; nº 1227 de 31 de dezembro de 2009; nº 1459 de 30 de dezembro de 2010 e nº 1.809, de 28 de dezembro de 2011).

Observamos, na Tabela 16, que os valores disponibilizados para os alunos da EJA são significativamente menores que para os demais níveis e modalidades, inclusive, em relação à EJA integrada à educação profissional. No nosso entendimento, assim com já explicitara Pinto (2007), trata-se de algo que não faz sentido, a menos que a proposta seja o oferecimento de uma educação de menor qualidade.

Acreditamos que, quando o aluno opta por essa modalidade de ensino, deveria se beneficiar dos mesmos recursos que as demais. Afinal, os professores, a infraestrutura escolar e os materiais pedagógicos deveriam ser os mesmos que atendem ao ensino fundamental regular. Entretanto, conforme Gráfico 03, no que se refere ao recebimento de recursos do Fundeb, a comparação entre o valor aluno dos anos iniciais do ensino fundamental (fator 1.0) com o valor da EJA (fator 0.8) apresenta expressiva diferença.

Gráfico 03 – Juiz de Fora: Valor aluno do Fundeb para os anos iniciais do ensino fundamental (regular) e para a EJA – 2007-2012



Fonte: FNDE (Portarias Interministeriais nº 1.027 de 19 de Agosto de 2008; nº 221 de 10 de março de 2009; nº 1227 de 31 de dezembro de 2009; nº 1459 de 30 de dezembro de 2010 e nº 1.809 de 28 de dezembro de 2011).

Quando entrevistada sobre a diferenciação entre os recursos recebidos do Fundeb, a supervisora do DEIN evidenciou:

Esse dinheiro vai atender à escola como um todo, porque, na verdade, não tem como dividir, se o recurso veio para a EJA, só gastar com a EJA. A escola funciona como um todo, desde a educação infantil, ensino fundamental, EJA e, agora, os projetos do Mais Educação. Por isso, os recursos são divididos de acordo com o número de alunos.

Ao ser questionada sobre o cálculo das receitas do Fundeb para cada segmento da educação básica, a chefe do DEIN nos informou: “*aqui só chega o bolo do dinheiro, não tenho esses valores separados (...) o repasse do Fundeb para a prefeitura é feito em parcelas e não pelo nível que o aluno está matriculado*”. Todavia, destacamos que esses dados podem ser acessados junto ao Tribunal de Contas.

Questionada sobre como a EJA recebe os recursos do Fundeb, a Chefe do DEIN nos relatou:

Ela vai receber como um todo (...) não tem como especificar o que é da EJA no Fundeb. (...) Então, digamos assim, o aproveitamento da EJA é meio indireto, é mais nessa parte da cozinha, dos serviços gerais, do caixa escolar e dos profissionais, que é o pagamento dos professores e a Ajuda de Custo para Valorização do Magistério, então, entra também os professores da EJA.

Em outro relato, essa mesma gestora nos informou de que o dinheiro recebido do Fundo é dividido da seguinte forma:

Mais ou menos 84% fica para o pagamento de professores, o restante a gente utiliza com: transporte escolar, com as conservadoras que são responsáveis pelos ajudantes de serviços gerais e merendeiras e a gente paga parte da Ajuda de Custo para Valorização do Magistério e parte do caixa escolar.

Quanto à destinação de recursos para remuneração dos profissionais do magistério, tanto a Lei nº 9.424/1996 previa, como a Lei nº 11.944/2007 prevê que, pelo menos, 60% fosse/seja utilizado sob essa rubrica. Nesse sentido, priorizamos averiguar, nas prestações de contas do Fundeb municipal, se o percentual informado pela gestora é realmente aplicado.

Tabela 17 – Juiz de Fora: Gastos do Fundeb com pessoal (2000-2011)

Fundo	Ano	Receita do Fundo	Gasto com pessoal	%
Fundef	2000	15.735.569,96	10.850.000,00	68,95
	2001	19.924.648,92	14.081.993,83	70,68
	2002	22.908.762,35	20.045.867,49	87,50
	2003	27.116.475,43	24.535.666,32	90,48
	2004	32.543.804,55	28.791.045,89	88,47
	2005	41.055.125,34	32.159.393,98	78,33
Fundeb	2006	44.807.469,27	36.419.584,57	81,28
	2007	54.614.712,87	46.813.636,86	85,72
	2008	68.402.582,45	54.375.069,87	79,55
	2009	79.941.468,25	64.790.193,15	81,05
	2010	83.228.677,86	70.298.333,90	84,46
	2011	89.622.386,83	75.914.227,31	84,70

Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Nota: A receita dos Fundos inclui as transferências do governo do estadual e os rendimentos de aplicações financeiras, como previsto no art. 3º §6º, da Lei nº 9.424/1996 e art. 20, da Lei nº 11.494/2007.

Observamos que o percentual destinado ao pagamento de pessoal ultrapassa o mínimo de 60% previsto nas Leis do Fundef e do Fundeb. Essa constatação nos levou a questionar se não estaria o município de Juiz de Fora infringindo uma determinação dos fundos, segundo a qual não é permitido o pagamento dos inativos com esses recursos, ou seja, só é permitido o pagamento dos profissionais em efetivo exercício do seu cargo. Quando perguntamos à chefe do DEIN sobre quais eram os profissionais que recebiam remuneração do fundo, ouvimos:

Quem está na escola, eu posso pagar com recursos do Fundo. Os que não estão, que são aposentados, eu tenho que pagar com recursos do tesouro, aí pode ser computado, porque senão dá problema. Quem está aqui dentro da Secretaria de Educação também não pode receber recurso do Fundo.

Esses “recursos do tesouro” são aqueles vinculados à MDE, percentual não atrelado aos cálculos do Fundeb. Ao que parece, a gestora desconhece os trâmites desse mecanismo.

No que tange à Tabela 17, convém ainda salientar que, apesar do percentual alto para o pagamento dos profissionais da educação, em nenhum dos anos analisados se ultrapassou o

limite de 51,3%, previsto nas Diretrizes Orçamentárias³¹ do município, para gastos com pessoal. Os valores da Tabela se referem apenas aos recursos vinculados ao Fundeb. Verificando no Tribunal de Contas de Minas Gerais, entre os anos de 2007 e 2011, o que apresentou maior despesa com o pagamento de pessoal foi o ano de 2007, com percentual de 50,53 sobre o total da receita corrente líquida do município.

Tendo em vista o percentual destinado ao pagamento de docentes no município de Juiz de Fora, perguntamos à supervisora da SEJA sobre o número de professores que atuam na EJA. Na impossibilidade de nos fornecer o número, ela nos assegurou que muitos deles completam o cargo na EJA, o que dificulta saber o número real de professores. Para a supervisora, o ideal seria identificar o número de cargos da EJA e não de docentes. Tendo em vista a dificuldade de acesso aos dados sobre o número de professores na EJA em Juiz de Fora, buscamos – para maior enriquecimento da pesquisa – dados do INEP relativos ao âmbito nacional e ao estado de Minas Gerais.

Tabela 18 – Número de docentes na EJA 2001-2011

Ano	Total do Brasil	Total de Minas Gerais
2001	152.302	5.670
2002	180.998	6.356
2003	213.565	7.723
2004	236.203	9.517
2005	247.983	13.564
2006	265.053	18.257
2007	236.170	19.495
2008	262.520	25.506
2009	261.515	27.003
2010	261.737	27.824
2011	263.053	28.558

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A Tabela 18 mostra que, ano a ano da série histórica analisada, houve aumento do número total de professores que atendem à EJA, tanto em nível nacional, como em nível estadual. Segundo a supervisora da SEJA, essa elevação também foi constatada em Juiz de Fora que, a partir de 2010, passou a implantar uma nova proposta de trabalho, orientada por Eixos Temáticos:

³¹ Ver: Lei nº 12.680, de 19 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.leisorcamentarias.pjf.mg.gov.br/lido/LDO%202013%20-%20Lei%2012.680.pdf>. Acesso em 14 de janeiro de 2013.

Os professores possuem algumas aulas de Alternância de Estudos para se reunirem e planejarem as atividades. Quando eu analiso essas aulas, penso no financiamento, afinal os professores da EJA estão recebendo aulas para planejar, ou seja, eles não têm que ficar direto com aluno, com isso houve o aumento do número de professores (SUPERVISORA DA SEJA).

Essa entrevista, entre outras, levou-nos a compreender qual é função da SEJA no âmbito da Secretaria de Educação. Essa supervisão é, hoje, uma subsecretaria do Departamento de Ações Pedagógicas (DEAP) e se responsabiliza pela articulação pedagógica entre as escolas, faz visitas aos estabelecimentos de ensino, monitora a frequência e a evasão dos alunos, trabalha com os coordenadores pedagógicos e diretores, promovendo a socialização de trabalhos que tiveram êxito.

Perguntamos à supervisora da EJA se há, por parte da SEJA, acompanhamento da gestão de recursos da educação:

Aqui da SEJA não acompanhamos diretamente questões relativas ao financiamento, mas sei que a mudança entre o Fundef e o Fundeb foi importante porque houve o atendimento da EJA. Mas isso não afetou em nada a EJA, pelo menos que eu perceba (...). A nossa proposta de atendimento diferenciado é reflexo de uma discussão maior, que não é só nossa, nem a única, não é uma discussão diferente do que vem sendo proposto para a EJA em nível nacional.

O trecho dessa entrevista deixa transparecer que as questões relativas ao financiamento são pouco familiares aos gestores da SEJA, ou seja, provavelmente, a gestão dos recursos destinados à educação são discutidas somente pelos técnicos do DEIN. Esse fato, além de outros, contribuiu para que os recursos captados pelas matrículas da EJA no Fundeb, sequer fossem declarados como despesas dessa modalidade. As descrições das aplicações dos recursos arrolados nos Fundos impedem a interpretação de como as receitas chegam à EJA.

Quadro 12 – Juiz de Fora: Demonstrativo de aplicação dos recursos dos Fundos

Ano	Função	Sub-função	Programas
2005	Educação	Ensino Fundamental	Universalização do Ensino Fundamental
2006	Educação	Ensino Fundamental	Universalização do Ensino Fundamental
2007	Educação	Ensino Fundamental	Universalização do Ensino Fundamental
2008	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
		Ensino Infantil	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
2009	Educação	Previdência de Regime	Gestão Institucional

		Estatutário	
		Ensino Fundamental	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
		Ensino Infantil	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
2010	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
		Ensino Infantil	Acesso, Permanência e Sucesso Escolar
2011	Educação	Previdência de Regime Estatutário	Gestão Institucional
		Ensino Fundamental	Atendimento Escolar
		Ensino Infantil	Atendimento Escolar

Fonte: Prestação de Contas do Município.

A simples leitura da relação apresentada no Quadro 12, sem fazer uso das entrevistas com os gestores, permitiria deduzir que o município não aplica recursos na EJA. Os descritores usados na prestação de contas evidenciam que, apesar de o Funbeb contabilizar as matrículas da EJA, suas despesas muitas vezes não aparecem nos relatórios de prestação de contas, ou seja, elas “permanecem invisíveis sob outras rubricas” (DI PIERRO 2012, p. 11). Essa autora ainda observa que essa “invisibilidade” se faz associar tanto a questões associadas à folha de pagamento dos professores da EJA, quanto ao financiamento de sua infraestrutura, entre outros:

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

Diante da falta de dados, reforçada inclusive por outros autores – Volpe (2010) e Carvalho (2011) –, buscamos identificar quais são os valores recebidos pelo mecanismo de repasse do Fundeb que são referentes às matrículas da EJA. Para tanto, realizamos o entrecruzamento de dados de modo a buscar identificar esse percentual.

Tabela 19 – Juiz de Fora: Receita do Fundeb e da EJA (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Receita total do Fundeb	54.406.932,98	67.402.582,45	72.063.804,78	82.729.752,61	88.968.877,88
Matrículas da EJA	344	3.017	4.755	4.546	4.175
Valor aluno da EJA	851,16	990,52	1.365,61	1.301,88	1.522,44
Receita do Fundeb referente à EJA	284.287,44	2.988.398,84	6.493.475,55	5.918.346,48	6.356.187,00
Receitas da EJA em relação ao total (%)	0,52	4,43	9,01	7,15	7,14

Fonte: FNDE e Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Observando a Tabela 19, verificamos realidade similar àquela evidenciada na pesquisa de Di Pierro (2012), em que a proporção de recursos do Fundeb destinados à EJA, no estado de São Paulo, em 2009, foi pouco além de 6% da receita total do Fundo. Para a autora, existia “ampla margem nos orçamentos do Estado e dos municípios para uma eventual expansão nas matrículas públicas” (DI PIERRO, 2010, p. 10).

A falta de isonomia da EJA em relação ao financiamento da educação também foi pauta das reivindicações da CONAE/2010. Entretanto, muitas propostas elencadas no Documento Final da Conferência não se constituíram em estratégias do atual PL 8.035/2010 para o PNE 2011-2020.

Conforme já apresentamos anteriormente, o limite para a apropriação de recursos para a EJA é de até 15% segundo a Lei do Fundeb. Em Juiz de Fora, contudo, essa captação, apresentada na Tabela 19, sequer chegou a 10% dos valores de repasse do Fundo. Diante desse fato, cabe ao município ampla margem para o atendimento da modalidade.

A Lei nº 11.494/2007 também determina que os recursos recebidos pelos municípios, por meio do repasse do Fundeb, poderão ser aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, considerando apenas sua prioridade legal de atendimento (art.21, § 1º). Conforme Martins (2008, p.325), “as ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos”, ou seja, por não serem carimbados, não há garantia de que os valores recebidos pela EJA sejam realmente aplicados na modalidade.

Essa determinação pode beneficiar ou não à EJA, pois, mesmo tendo o menor fator de ponderação do Fundeb, os gestores municipais possuem autonomia para decidir em quais níveis ou modalidades, sob sua responsabilidade, irão aplicar os recursos da educação. No caso de Juiz de Fora, evidenciamos essa prioridade na própria Lei Orgânica(LO): “O Município promoverá a educação infantil e o ensino fundamental, em conformidade com a

Lei Nacional de Diretrizes e Bases de Educação, e complementarmente o ensino médio e supletivo” (art.89, § 1º).

O atendimento às determinações da LDB, no que concerne às responsabilidades do município, é clara na Lei Orgânica, preocupando o fato de o ensino médio, que não deveria ser prioridade de atendimento por parte do município, anteceder à educação daqueles que não tiveram esse direito assegurado na “idade própria”. Além disso, o uso do termo “complementarmente” demonstra pouca atenção para com o direito à educação dessa parcela da população, possibilitando com que seja ou não garantido.

O uso da nomenclatura “ensino supletivo” evidencia pouca articulação com as discussões que cercam a Educação de Jovens e Adultos na atualidade. O ensino supletivo, a despeito de ainda ser mencionado na LDB/1996, está mais ligado à ideia de compensação do “tempo perdido”, o que denota pouca preocupação com a vivência pedagógica dos alunos. Essas evidências foram reforçadas nos trechos de algumas entrevistas:

O dinheiro da EJA é a minoria, por isso o município tem que fazer a divisão em função da maioria. O município tem que atender o ensino fundamental, por isso a EJA vai ficando perdida (...) não há preferência pelo menino do ensino regular. A preferência do município é que os alunos não precisem de ser encaminhados para a EJA, e que eles sejam alfabetizados no ensino regular, se possível entre 6 e 8 anos de idade, para que eles não necessitem ir para a EJA (SUPERVISORA DO DEIN).

(...) a tendência [da] EJA é acabar algum dia, porque se as crianças forem seguindo o fluxo correto não teria mais necessidade de EJA (CHEFE DO DEIN).

Essas justificativas vão de encontro com o que vem sendo discutido em cenário nacional para o atendimento da EJA, como, por exemplo, os apontamentos da Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VI) – sediada em Belém/PA, em 2009 – que faz boa crítica às propostas de educação de adultos que se limitam à simples aquisição de alfabetização básica e também as que se limitam à visão ainda corrente de que a função da EJA é recuperar o tempo perdido.

Contraditoriamente às entrevistas dos gestores apresentados acima, as discussões da CONAE 2010, a exemplo do marco da CONFINTEA VI, propõem políticas mais abrangentes, inclusivas, que estejam associadas a uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida. O que percebemos é que a proposta de educação ao longo da vida para o atendimento dos jovens e adultos permanece, na prática, desconhecida ou subestimada.

Entretanto, na entrevista com a Supervisora da SEJA, identificamos que a proposta de trabalho que vem sendo construída por essa supervisão é oposta ao que está explícito na LO do município e se aproxima mais do pensamento pedagógico defendido pelo próprio Paulo Freire. Para o autor, os conteúdos não são retalhos da realidade “desconectados da totalidade” (2005, p. 65). Conforme explicitado no Documento da SEJA, a atual proposta para o atendimento dos alunos da EJA não prioriza uma prática meramente conteudista: “Os conteúdos mínimos exigidos para a formação serão abordados com a finalidade de desenvolver habilidades básicas, não perdendo de vista o vínculo entre o conhecimento produzido em sala de aula e a vida de cada um dos educando” (JUIZ DE FORA, 2010, p. 6).

Para a supervisora da SEJA, os maiores desafios da EJA estão relacionados ao:

(...) tipo de atendimento que, muitas vezes, acontece idêntico ao regular, os professores costumam fazer um resumo para trabalhar com a EJA. Isso não deveria acontecer, o que propomos com o trabalho a partir de Eixos Temáticos é a mudança dessa prática, para que os alunos da EJA sejam atendidos com uma metodologia diferente (...) e que isso sirva de combate à evasão e à repetência.

A partir da leitura do documento Orientações Pedagógicas e Administrativas para a EJA, inferimos que, de acordo com o que está proposto, há um distanciamento daquela visão compensatória e supletiva da EJA. Percebemos também que a sistematização do trabalho por meio de Eixos Temáticos é bastante coerente com as ideias de Freire (2005), que propunha uma prática pedagógica sustentada por Temas Geradores.

Essas constatações permitiram-nos perceber a necessidade de uma maior aproximação entre as áreas administrativo-financeira e educacional dentro da Secretaria de Educação. Foi possível perceber que os responsáveis pelo financiamento não veem a EJA como um direito, tampouco como prioridade, além de demonstrarem desconhecimento dos valores do Fundeb que estão vinculados a essas matrículas. Por outro lado, a equipe da SEJA não participa ou não é convidada a participar do processo de gestão dos recursos da educação, principalmente, os relacionados ao Fundeb. Se essa participação se efetivasse, sobretudo, como conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS), favoreceria maior transparência quanto à aplicação desses recursos na EJA.

Essa realidade reforça a dificuldade encontrada em campo, no que diz respeito ao discernimento entre o que foram receitas e gastos da modalidade de EJA com avaliação no processo. Partindo dessas limitações, priorizamos relacionar os recursos recebidos por meio

dos fundos contábeis ao total de matrículas consideradas para efeito de repasse a fim de identificarmos se houve avanço ou reprocesso no valor *per capita* aluno.

Tabela 20 – Juiz de Fora: Receita do Fundef/b e número de matrículas atendidas (2005-2011)

Fundo	Ano	Receita Fundef/b (R\$)	Total de matrículas atendidas pelo Fundef/b	Valor <i>per capita</i> (R\$)
Fundef	2005	40.263.707,85	39.520	1.018,82
	2006	44.138.029,45	39.256	1.124,36
Fundeb	2007	54.406.932,98	42.402	1.283,12
	2008	67.402.582,45	44.352	1.519,72
	2009	72.063.804,78	48.280	1.492,62
	2010	82.729.752,61	47.769	1.731,87
	2011	88.968.877,88	44.730	1.989,02

Fonte: FNDE, Censo Escolar e Tribunal de Contas de Minas Gerais.

A análise da Tabela 20 revela a elevação de 13,18% no número total de matrículas atendidas e, concomitantemente, o valor *per capita* teve um aumento de 95,22% no período da série histórica analisada, fato que vai ao encontro do fortalecimento do financiamento da educação do município. Lembrando que o valor *per capita* é resultado da divisão entre a receita dos Fundef/b e o número total de matrículas nos respectivos anos, observamos que a elevação do valor *per capita* se deve, principalmente, ao fato de que, em todos os anos, conforme já apresentado, o município recebeu valor maior do que contribuiu com o Fundo.

Portanto, democraticamente, essa é a divisão mais coerente, salvo os casos em que os alunos possuem extensão da jornada escolar (tempo integral), os quais, entendemos, necessitam de um investimento maior. Entretanto, conforme já explicamos, esse não é o mecanismo usado pelos fundos para repasse dos recursos, vez que a lei do Fundeb adota fatores de ponderação diferenciados entre os níveis e modalidades de ensino.

Acreditamos que o Fundeb, na condição de mecanismo de financiamento da educação básica, ainda apresenta lacunas no que se refere à omissão do valor mínimo por aluno relacionado ao custo-aluno qualidade, valor que deve tomar por base os insumos capazes de garantir uma educação de qualidade. Para Pinto (2007), o mecanismo adotado na política de fundos contábeis enfraquece o princípio do custo-aluno qualidade.

Ao perguntar a um ex-membro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS) sobre essa falta de especificação dos gastos com a EJA nas prestações de

contas dos recursos vinculados à MDE, principalmente no que diz respeito aos recursos transferidos pelo Fundeb, ele explicou:

Essas despesas devem estar incluídas no ensino fundamental, não deveria (...). Na verdade, em Juiz de Fora, pelo menos, as reuniões do Conselho se resumem em fazer análise de contas. Então, até o momento, não há um papel dado aos conselheiros de fazer uma intervenção mais efetiva (...), por exemplo, como deve ser aplicado o dinheiro, não existe essa atribuição. É uma coisa mais figurativa, tudo bem que você tem acesso a umas contas, você verifica se o que tem é soma de determinadas notas.

É importante salientar que esse ex-conselheiro, além de ser o representante dos professores da educação básica é, atualmente, membro do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora. Tal condição favorece o seu maior conhecimento da sistemática de transferência e aplicação de todos os recursos destinados à educação, não apenas daqueles provenientes dos fundos contábeis. Essa familiaridade lhe permite, inclusive, questionar a funcionalidade dos CACS, como responsáveis pelo acompanhamento dessas prestações de contas. Segundo ele:

A linguagem apresentada é uma linguagem de contador, nem todos os conselheiros possuem acesso à interpretação daquela documentação. Só um contador teria facilidade com aquilo ali, nós aqui [no SINPRO], por exemplo, tem muitas coisas que temos condições de analisar, mas para alguns, é uma ingloria, é uma função que se o executivo quiser agir de má fé, fazendo qualquer tipo de armação no bolo ali, é muito difícil você perceber.

Essa falta de capacitação técnica para a análise da documentação contábil leva muitos conselheiros a simples apreciação de contas (DAVIES, 2008). Diante dessa limitada atuação dos conselheiros, perguntamos novamente ao conselheiro se lhe foi/é oferecido curso(s) de capacitação:

No Fundef, a prefeitura escolheu um representante para participar de um encontro em nível nacional, mas de lá para cá, eu não tenho conhecimento de outro. No Fundeb, então, não teve nenhum curso, não há um instrumento de formação, de esclarecimento, de orientação.

Davies, discorrendo acerca da fragilidade dos CACS, assim se manifesta:

Os conselhos foram e são bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado. Embora chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, a sua composição privilegia representantes dos governos, a participação dos

conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada (...). Tudo isso explica porque o funcionamento real (e não formal) de tais conselhos provavelmente deixará bastante a desejar (DAVIES, 2008, p. 66).

Além disso, o reduzido potencial de seus questionamentos e de suas atribuições contribui para que os conselheiros tenham modesta participação - como “representantes sociais” - nas decisões de aplicação dos recursos, permitindo à Secretaria de Educação/JF aplicar e/ou justificar a aplicação dos recursos nos níveis ou nas modalidades que melhor considerar.

Essa suspeita foi reforçada pela entrevista da chefe do DEIN, que diz que os valores conhecidos como “caixa escolar”, repassados para as escolas municipais, por meio do Programa Nossa Escola, não são estáticos e nem são os mesmos para cada aluno:

Depende, tem uma planilha com vários cálculos, tem o custo-aluno, tem o aluno de projeto, porque os alunos que frequentam o projeto e a escola recebem mais recursos. Tem um dinheiro destinado ao pagamento de ônibus, que é para a escola fretar ônibus para fazer passeio com os alunos. Então não tem valor certo. Agora, a gente tem um valor para a escola pagar um contador para ajudar, também tem dinheiro para pagar uma linha de celular para falar com pai e mãe de aluno (...) Então não tem um valor igual, depende dos dados dessa planilha.

Diante da explanação dessa entrevista, questionamos: Se parte do dinheiro encaminhado para as escolas pode ser usado para se pagar um contador para realizar esses cálculos de prestação de conta, não estaria o poder público municipal contribuindo para se legitimar entre os gestores e educadores a compreensão equivocada que financiamento é assunto para especialistas?

No que tange à referida planilha usada para os cálculos, no período das entrevistas não a conseguimos. Logo após, houve mudança da administração municipal e, consecutivamente, mudança de muitos gestores da Secretaria de Educação, o que dificultou, ainda mais, o acesso a esses dados. Porém, conversando com outra técnica do DEIN, foi justificado que a planilha não poderia ser disponibilizada, mas, segundo ela, a parte dos recursos do Fundeb que compõe o Programa Nossa Escola é repassada para as escolas obedecendo uma valorização conforme o nível, a modalidade ou a extensão de carga horária em que o aluno se encontra matriculado, a saber: ensino fundamental regular: R\$ 50,00; tempo integral: R\$ 100,00; EJA presencial: R\$25,00; creche: R\$ 25,00 e oficinas: R\$ 25,00.

A veracidade dessa informação só foi certificada quando tivemos acesso à planilha. Porém, só conseguimos quando uma gestora de instituição escolar disponibilizou o contrato do Programa Nossa Escola, assinado por ela e pelo prefeito municipal, em que está relacionado os valores encaminhados à escola para cada aluno.

Essa informação associada às falas das entrevistas, deixou claro que os alunos da EJA não recebem o mesmo tratamento que as demais etapas e/ou modalidades. Apesar dos legisladores justificarem que os fatores de ponderação do Fundeb servem para captação de recursos, na prática, o estabelecimento do menor valor para a EJA induz ou reforça a baixa porcentagem aplicada na modalidade educativa em discussão. Em que pese não ser a proposta da nossa pesquisa, o Programa Nossa Escola – que prevê a transferência de recursos para as unidades escolares do município – é composto por parte do dinheiro do Fundeb e, provavelmente, com recursos do salário-educação e o restante dos vinculados à educação. Entendemos, desse modo, que as matrículas da EJA vem sendo desqualificadas pelas várias fontes de financiamento da educação.

No caso da nossa pesquisa, percebemos que o mecanismo de distribuição dos fundos contábeis permitiu ao município a ampliação dos recursos para o financiamento da educação. Em termos percentuais, o aumento dos recursos superou o aumento das matrículas. No que tange à EJA, especificamente, a distribuição no âmbito da rede municipal de ensino não permitiu sequer maior atendimento das matrículas com avaliação no processo no ensino fundamental.

O Fundeb, além de não contribuir para a ampliação expressiva das matrículas da EJA, não garante que o dinheiro gerado pelas matrículas na modalidade seja, de fato, revertido para ela. Diante das entrevistas e dos dados, ficou claro que esse atendimento não é uma prioridade dentro da rede municipal, com exceção das discussões e da proposta de trabalho que vêm sendo fomentadas pela equipe da SEJA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa tínhamos como objetivo principal destacar o atendimento das matrículas da EJA com avaliação no processo, no ensino fundamental, no contexto da política de fundos contábeis, no âmbito municipal de Juiz de Fora.

A bifurcação das matrículas da EJA em (1) com avaliação no processo e (2) semipresencias indica que outras finalizações e processos importantes continuam sendo desenvolvidos na rede municipal de Juiz de Fora no que tange ao atendimento da modalidade. Porém, nem todos puderam ser analisados, em função da delimitação e do recorte temporal desta pesquisa, algo que foi tarefa complexa. Além disso, como o Fundeb tem duração prevista até 2020, a avaliação minuciosa sobre seus principais efeitos para as matrículas da EJA demanda maior tempo de vigência dessa política. De qualquer forma, esta pesquisa nos permitiu desvendar alguns aspectos que, em um primeiro momento, não eram perceptíveis.

A falta de dados, ou melhor, o fato de grande parte dos dados financeiros associados à EJA se encontrarem agregados aos do ensino fundamental regular dificultou grandemente a realização deste estudo. Por sua vez, esse fato constitui importante categoria de análise vinculada, especialmente no que diz respeito à importância da transparência da origem das fontes e da aplicação dos recursos, possibilitando, assim, maiores formas de acompanhamento e controle social na perspectiva do direito à educação a essa modalidade de ensino.

A fim de contextualizar o objeto, procuramos situá-lo em um contexto histórico e político mais amplo, sempre buscando identificar as mediações e contradições que se fizeram presentes nesse processo de institucionalização da EJA, até identificarmos a atual estrutura do financiamento da educação e sua ligação com o atendimento da modalidade.

Apesar de o financiamento da educação ser tema amplamente discutido no cenário nacional e, de forma geral, dispor de ampla literatura, no que diz respeito, especificamente, à EJA, evidenciamos limitada bibliografia para estudo e pesquisa. Diante dessa limitação, priorizamos, nesta investigação, a discussão que abrangesse o financiamento da educação em geral, sempre dialogando com os poucos pesquisadores – Di Pierro, Volpe, Carvalho e Andrade - que já se dedicaram ao estudo dessa temática: o financiamento da EJA.

Inicialmente, por meio da análise das Constituições e da legislação desde a década de 1930, percebemos que a educação para pessoas jovens e adultas passou por descaminhos desde a primeira promulgação constitucional. Apesar de, na Constituição Federal de 1934, a

educação de adultos ter sido mencionada, não se criaram, no cenário político-educacional, condições para que esse direito fosse efetivamente assegurado.

As primeiras manifestações - campanhas de alfabetização em massas – possuíam tempo provisório, caráter compensatório, rotulavam os analfabetos como pessoas com incapacidade reflexiva, não se sustentavam em propostas críticas e, sobretudo, não dispunham de financiamento efetivo. Mesmo o Fundo Nacional do Ensino Primário prevendo, à época, que parte da receita fosse destinada à alfabetização de adultos, na prática, ocorriam práticas de voluntariado, tanto do que diz respeito aos professores quanto ao local de atendimento.

Com a extinção das campanhas de alfabetização em massa, em 1963, proliferaram-se as manifestações de cultura popular, com propostas de trabalho mais críticas, em sua maioria, sob inspiração freireana. Essas propostas, inicialmente, iam na contramão dos interesses da classe dominante, pois favoreciam aos interesses dos oprimidos, por meio de uma metodologia que priorizava a conscientização política e a mudança da realidade opressora. De acordo com esse enfoque mais crítico, a apropriação da leitura e da escrita se constituía poderosa força no jogo da dominação social.

Em que pesem as dificuldades de se manterem, era marcante, nesses grupos, o ideal de transformação de estrutura social, por meio de uma educação que contribuísse para formar pessoas mais conscientes. Diferentemente das campanhas de alfabetização em massa, os movimentos de cultura popular não pretendiam simplesmente contribuir para a formação de um eleitorado acrítico.

Com o golpe de 1964, houve repressão dos movimentos e das iniciativas de cunho mais crítico, dando-se, com isso, a consolidação da hegemonia opressora pelo Estado, o qual, na nossa avaliação, atende, prioritariamente, aos interesses da classe burguesa. Sendo assim, quando o governo militar assumiu a educação de adultos, deixou-a como um apêndice da educação, pois seu direito sequer foi declarado no texto da Constituinte de 1967.

O MOBREAL, como movimento responsável pela educação de adultos daquele contexto, contava com uma fonte de financiamento própria. Em contrapartida, os militares tinham todo o controle do que seria ou não ensinado. Seu objetivo era erradicar o analfabetismo no Brasil em curto espaço de tempo, porém não se constituía proposta daquele movimento uma prática de ensino mais conscientizadora e capaz de transformar a realidade social dos alunos.

O ensino supletivo, também aprovado sob a ótica do período ditatorial, era embasado por uma proposta de instrução programada e não logrou expectativas democratizantes para a educação de pessoas jovens e adultas.

Os anseios de “redemocratização” do país protagonizaram, na década de 1980, manifestações contra a opressão política e culminaram, principalmente, com o fim do regime militar em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 segundo a qual o direito à educação é garantido, inclusive para os jovens e adultos com atraso no processo de escolarização. Entretanto, garantir o acesso é indispensável, mas, por si só, não garante a efetividade do processo de democratização da educação. Essa efetivação, por sua vez, só é real quando se faz associar a outros fatores como, por exemplo, a qualidade da educação oferecida, a isonomia no financiamento e as peculiaridades no atendimento.

Em relação ao financiamento da educação, o atual texto constitucional, além de reafirmar a vinculação constitucional dos recursos destinados à educação, estabelecida pela Emenda Calmon, ampliou os percentuais de aplicação do governo federal. Todavia, essa normatização constitucional foi reestruturada a partir da proposta de Reforma do Estado, que teve início nos anos 1990.

O processo de reestruturação produtiva teve grande peso na educação, a citar a EC 14/1996 que, ao criar o Fundef, subvinculou parte desses recursos exclusivamente para o ensino fundamental “regular”. Esse fato suscitou ações, por parte dos alguns municípios que, por vezes, desqualificavam a EJA. Apesar de a criação do Fundeb ter despertado novas expectativas em relação ao atendimento dessas matrículas, na prática, seus efeitos ainda são questionados.

No que tange ao atendimento das matrículas do ensino fundamental, na modalidade de EJA com avaliação no processo, a pesquisa evidenciou algumas questões, presentes no âmbito municipal de Juiz de Fora, no período analisado política de fundos contábeis. Optamos por pontuá-las, por meio da síntese das principais considerações, a saber:

- A atuação da SEJA, enquanto supervisão responsável pela EJA, dentro da Secretaria de Educação, evidenciou contribuição positiva para o fomento de discussões e também a articulação de uma proposta curricular para essa modalidade de ensino associada ao contexto educacional pedagógico atual. Todavia, depoimentos dos gestores, inclusive dos que não integram a referida supervisão, evidenciaram que o papel e o direito à EJA não se fazem claros dentro da Secretaria de Educação, à exceção da equipe da SEJA. Além disso, observamos que as discussões curriculares e metodológicas promovidas por essa supervisão acontecem de forma muito particular e isolada dentro do órgão, não estando, portanto, associadas à passagem do Fundef para o Fundeb.
- Em relação ao período do Fundef, a pesquisa revelou que houve a descaracterização das matrículas da EJA, pois, em sua maioria, foram computadas como se fossem

matrículas do ensino fundamental regular a fim de receberem os aportes financeiros do fundo. Essa conduta foi a forma encontrada pelo município para não ser penalizado no que diz respeito ao recebimento dos recursos, possibilitando a seguinte indagação: os alunos da EJA matriculados naquele contexto foram, de fato, beneficiados por um atendimento peculiar? Os depoimentos dos técnicos da Secretaria de Educação de Juiz de Fora evidenciaram que, apesar de, naquele contexto, as matrículas da EJA serem atendidas, foram desenvolvidos projetos com enfoque na aceleração de estudos, os quais, na nossa avaliação, dificilmente, associaram-se à garantia de atendimento peculiar como forma de se assegurar o direito à modalidade.

- No ano da passagem do Fundef para o Fundeb, embora tivesse havido aumento do número de matrículas da EJA, esse aumento não foi real, devido ao fato de que, no período do Fundef, as matrículas eram contabilizadas como ensino fundamental regular. O aumento anual dessas matrículas, revelado entre 2007 e 2009, não se manteve. Essas constatações, associadas aos depoimentos de algumas entrevistas, revelaram a necessidade de maior interesse por parte do poder público municipal com essa modalidade de ensino. Em que pese o seu direito constitucional, evidenciamos, nas falas de alguns entrevistados, justificativas que reforçam a preferência pelo atendimento das matrículas dos alunos dentro da faixa etária “regular”.
- Em relação à aplicação dos recursos vinculados à MDE, os relatórios de prestação de contas municipais revelaram que, nos anos analisados, houve aplicação de valor sempre maior do que os 25% determinado constitucionalmente e reafirmado na Lei Orgânica do município.
- No que concerne ao demonstrativo dessas despesas, não identificamos gastos com a EJA. Somente na prestação de contas de 2011, verificamos valores sob essa rubrica. A questão da invisibilidade de aplicação dos recursos na EJA foi motivo de questionarmos os gestores que se justificaram declarando que tais valores se encontram agregados no ensino fundamental regular.
- No que diz respeito ao recebimento dos recursos dos Fundos, no período de 2001 a 2011, o município foi beneficiado por esse mecanismo de redistribuição, pois o volume de recursos recebidos do fundo foi bem maior do que o enviado. Essa constatação é muito positiva para o financiamento da educação municipal, afinal, não houve perda de recursos com os fundos contábeis. Entretanto, apesar do aumento dos recursos, constatamos redução das matrículas da EJA, especialmente a partir de 2010.

Acreditamos que essa realidade esteja relacionada, salvo as justificativas não compiladas nesta pesquisa, ao descaso e à negligência com esse atendimento, além do baixo fator de ponderação da EJA no contexto do Fundeb. A falta de isonomia da EJA em relação ao mecanismo de financiamento dos fundos contábeis contribuiu para o entendimento de que o direito a essa modalidade de ensino não se constitua prioridade dentro do município, bem como no contexto das políticas públicas do país.

- Observamos também, nas entrevistas, a permanência da justificativa de provisoriedade, de que a EJA será extinta assim que o atendimento, em nível “regular” de ensino, for universalizado. Entretanto, hoje, o que temos em termos de fundamentação teórica e metodológica de trabalho com a EJA ultrapassa a velha proposta de “compensação do tempo perdido”. Os pesquisadores e militantes defendem uma proposta de atendimento diferenciada, respaldada na concepção de educação ao longo da vida. Em meio à visão pouco otimista para a EJA, temos a preocupação de que os recursos captados por essas matrículas não sejam aplicados na modalidade. Ao não vincular a captação à aplicação, o Fundeb possibilita autonomia aos municípios, mas deixa brecha para que se apliquem ou se encaminhem os recursos para as matrículas da sua preferência.
- Em Juiz de Fora, houve omissão dos gastos com a modalidade nos demonstrativos de aplicação dos recursos do Fundeb. Observamos que, nas subfunções e nos programas adotados como descritores de gastos com a educação, não foi possível identificar qual a parcela dos recursos do Fundeb que é, efetivamente, investida na EJA. Carvalho (2011) já salientava essa postura dos administradores municipais que permanecem renegando a EJA, relegando-a a um segundo plano, ao não garantirem que os recursos relativos às suas matrículas sejam, de fato, aplicados na modalidade. Algo muito sério, afinal, a despeito de as matrículas da EJA com avaliação no processo serem contabilizadas para efeito de captação dos recursos, não há transparência quanto aos mecanismos de sua aplicação.
- Quanto ao pagamento dos professores, segundo depoimentos de alguns dos gestores entrevistados, a maior parte dos recursos dos fundos é destinada para essa rubrica, o que pudemos comprovar nas prestações de contas. Porém, não há, na Secretaria de Educação, o controle do número de professores que atendem à EJA. Não desconhecendo o fato de ser um árduo trabalho, acreditamos ser função do poder público municipal disponibilizar com transparência o número dos professores que atendem não só à EJA, como também aos demais níveis e/ou modalidades.

- O fator de ponderação da EJA com avaliação no processo teve modesta elevação nos anos de vigência do Fundeb, contribuindo para o pequeno aumento do valor-aluno da modalidade no âmbito do Estado de Minas Gerais. Os gestores, porém, não conhecem esses números, tampouco demonstram conhecimento do mecanismo de captação e de redistribuição que acontece dentro do estado. Constatamos, estatisticamente, que, no município, houve aumento dos recursos captados pelas matrículas da EJA, porém ficou longe de atingir o teto de 15% previsto no Fundeb. Diante dessa realidade, verificamos que a rede municipal ainda possui margem para ampliar o atendimento da EJA com avaliação no processo.
- Nos limites deste trabalho, percebemos que o fator de ponderação para as matrículas da EJA integrada à educação profissional é superior aos da modalidade em estudo, o que contribuiu para que o seu valor-aluno também fosse maior. Essa realidade traz indícios da mudança na orientação da política educacional para a EJA, a qual precisa ser problematizada e, conseqüentemente, pesquisada.
- Quanto à parte dos recursos do Fundeb transferida para as escolas, por meio do Programa Nossa Escola, o aluno da EJA recebe 50% do valor do aluno do ensino fundamental “regular”. Essa metodologia chega a ser mais opressora do que aquela que utiliza o menor fator de ponderação para as matrículas da EJA com avaliação no processo e, de certa forma, evidencia como o poder público continua renegando e/ou deixando em segundo plano o atendimento dessas matrículas.
- No que se refere aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos Fundos, notamos que sua natureza, em grande parte das vezes, quando muito, é de mera fiscalização e auxílio à gestão, pouco se referindo ao caráter político-social de tomada de decisão sobre a aplicação de recursos. As entrevistas revelaram que seus membros, nem sempre, estavam preparados para assumirem a função de conselheiros, por não terem formação técnica para exercerem as atribuições que lhes são demandadas, o que os levava, não raras vezes, a realizarem apenas a conferência de resultados. Nesse sentido, lembramos Martins (2009, p. 252), ao destacar que, apesar de os fundos introduzirem uma sistemática de controle social, capaz de favorecer melhores critérios para a aplicação dos recursos, não garantem a sucumbência dos “traços clientelistas do Estado brasileiro”.
- No que tange ao conhecimento do mecanismo dos fundos contábeis, depreendemos que os gestores entrevistados desconhecem a origem desses recursos, bem como seus

critérios de redistribuição, pois, para grande parte deles, esses recursos, em sua totalidade, são repassados pelo governo federal.

- O município, com a política de fundos contábeis, passou a receber mais recursos para aplicar na educação. Porém, acreditamos que essa política carrega intencionalidades contundentes, pois acaba contribuindo para o maior atendimento de alguns níveis ou modalidades em detrimento de outros. No caso de Juiz de Fora, por exemplo, não houve por parte dos gestores municipais a implementação de políticas locais mais eficazes, capazes de favorecerem uma aplicação mais transparente e equânime dos recursos arrolados nos Fundos.

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

Acreditamos que a análise do contexto aqui apresentada possa contribuir para futuros debates e pesquisas no sentido de se ampliarem as discussões sobre o financiamento da educação e suas interfaces com o atendimento da EJA. É importante desvelar outros enfoques sobre a temática, principalmente, para se identificar como esses investimentos chegam, efetivamente, aos alunos. Uma proposta metodológica construída sob a inspiração dos princípios da pesquisa participante, por exemplo, pode se constituir uma opção de estudo capaz de envolver todos os sujeitos – alunos e profissionais da educação – que atuam diretamente com essa modalidade de ensino, podendo contribuir para se atingirem os objetivos esperados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, Maria José e DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Avanços na universalização da educação básica**. Brasília, Inep, Fevereiro, 2006, p. 105-116.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

_____; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José e DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Avanços na universalização da educação básica**. Brasília, Inep, Fevereiro, 2006. p. 71-88.

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

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, Jan./Abr. 1997, nº 4, p. 26-34. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1413-24781997000100003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 18 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho 1934**. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em maio de 2011.

_____. **Decreto Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942**. Instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o convênio nacional de Ensino Primário. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/viwTodos/8CCED51765D78C02032569FA0062F637?OpenDocument>>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

_____. **Decreto Lei nº 19.513, de 25 de agosto de 1945.** Disposições regulamentares destinadas a reger a concessão do auxílio federal para o Ensino Primário. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/viwTodos/06F237CB87586C29032569FA00781130?OpenDocument>>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2011.

_____. **Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965.** Regulamenta a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=55551&tipo_norma=DEC&data=19650112&link=s> . Acesso em 10 de julho de 2011.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966,** que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/20/1966/5172.htm>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 20 de outubro de 1967.** Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967.** Provê sobre a alfabetização e a educação continuada de adolescentes e adultos. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%205.379-1967?OpenDocument>. Acesso em: 20 de julho de 2010.

_____. **Emenda Constitucional, nº 01, de 17 de outubro de 1969.** Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2011.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes para o Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2011.

_____. **Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982.** Regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o cumprimento do artigo 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino de 1º grau

gratuito ou recolhimento da contribuição do Salário-Educação. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/viwTodos/D858E41B15E044FF032569FA00661CEB?OpenDocument>>. Acesso em 12 de maio de 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103920/emenda-constitucional-24-83>>. Acesso em 12 de maio de 2012.

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

_____. **Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal e dá outras providências. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/151.htm>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>>. Acesso em: 10 de julho de 2010.

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

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2010.

_____. **Mensagem nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mv1439-96.htm>. Acesso em 8 de dezembro de 2011.

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

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

_____. **Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006.** Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm#art11>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

_____. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2007.** Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

_____. **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. Brasília: DF, Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2010.

_____. **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; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

_____. **Dados do Censo de 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=313670>>. Acesso em 20 de março de 2012.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003.** Brasília, 1993.

BREMAEKER, François E. J. de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Municipais. In: VILARTA, Roberto (org.) **O espaço Funcamp de políticas públicas: um exemplo de interação universidade-sociedade.** Campinas, SP: IPES Editorial, 2004. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b2394d7e1ab9a970032569b9004e148d/c9364450175a02db032569fa0056d6b8?OpenDocument>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2012.

_____. O Impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, **IBAM**, maio, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final.** Brasília, DF: MEC, 2010 Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

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

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

_____. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental. **Texto para discussão, nº 604**, Brasília, Ipea, p. 1-46, nov. 1998.

_____; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetórias dos gastos e das matrículas**. Textos para discussão, nº 1352, Brasília, Ipea, p. 1-33, ago. 2008.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 75, ago.2001. Campinas – SP: **Cedes**, 2001. p.67-83.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às acessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29 - 43.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 445-454, set./dez. 2008.

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

_____. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

_____. O financiamento da educação e seus desafios. **EccoS Revista Científica (UNINOVE)**, São Paulo, v. 6, nº 1, p. 43-63, jun. 2004.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

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

_____. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

_____.; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cad. CEDES**, vol. 21, nº 55, Campinas, Nov. 2001, p. 58-77. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300005> >. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 26, nº 92, Campinas, 2005, p. 1115-1139. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

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

_____. A educação de jovens e adultos no plano nacional de educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n. 112, p. 939-959, jul-set. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 12 de setembro de 2011.

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

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. Educ. Soc. Campinas, vol. 26, nº 26, p. 92, p. 821-839, Especial – Out. 2005. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso 12 de setembro de 2011.

_____. FARIA, Geniana Guimarães. **Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do Sistema Educacional Federativo**. Belo Horizonte, RHJ, Faculdade de Educação da UFMG, 2010.

ESTEBAN, Maria Tereza. Avaliação e fracasso escolar: questões para debate sobre a democratização da escola. **Revista Lusófona de Educação**, 2009, nº 13, 123-134. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n13/13a08.pdf>>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

FÁVERO, Osmar. A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67: Contrapontos. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 241-254.

_____. Lições da História: avanços de 60 anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições do analfabetismo no Brasil. In: PAIVA, Jane; OLIVEIRA, Inês Barbosa de (orgs). **Educação de Jovens e Adultos**. Petrópolis: DP ET Alii, 2009, p. 9-21.

_____. **Uma pedagogia da participação popular: análise da prática educativa do MEB – Movimento de Educação de Base (1961-1966)**. Campinas: FRIGOTTO, Gaudêncio Autores Associados, 2006, p. 50-51.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P.; Gabriel Ulyssea. - **Sistema Brasileiro de Financiamento à Educação Básica: Principais Características, Limitações e Alternativas.** In: XXXII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2004, João Pessoa. Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2004.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 2010^a.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, 2010b, p. 75-100.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma revisão da descentralização pós-FUNDEF. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, nº 3, p. 659 a 690, 2009.

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. **EccoS**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

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

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

_____. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. **Revista Brasileira de Educação.** São Paulo, v. 14, nº 41 maio/ago. 2009.

_____ e DI PIERRO, Maria Clara. Aprendizagem de Jovens e Adultos: avaliação da década da educação para todos. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 14, p. 29-40, março, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9800.pdf>>. Acesso em 13 de março de 2012.

HORTA, José Silvério Baía. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988.** Campinas: Autores Associados, 2005, p. 139-152.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Síntese de indicadores 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/sintese_defaultpdf_educacao.shtml>. Acesso em 12 de dezembro de 2012. Acesso em: 27/08/09.

JUIZ DE FORA. **Diretrizes curriculares – Educação de Jovens e Adultos.** Secretaria de Educação de Juiz de Fora, Supervisão de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), Departamento de Ações Pedagógicas, 2011.

_____. **Orientações pedagógicas e administrativas para a EJA.** Secretaria de Educação de Juiz de Fora, Supervisão de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), Departamento de Ações Pedagógicas, 2010.

_____. **Proposta Curricular: Educação de Jovens e Educação (2012).** Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/se/documentos/EJA.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2013.

_____. **Lei nº 12.680, de 19 de outubro de 2012.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <http://www.leisorcamentarias.pjf.mg.gov.br/ldo/LDO%202013%20-%20Lei%2012.680.pdf>. Acesso em 14 de janeiro de 2013.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

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

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** 2009. 338p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade, Universidade de Brasília, Brasília. 2009.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. **O financiamento da educação no Brasil: o Fundef a partir do relato de seus idealizadores.** 2005. 310 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. 2005.

_____. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.30, p. 149-163, junho de 2008. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf>. Acesso em: 07 de outubro de 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. **Cad. Pesq.**, São Paulo, p. 15-21, ago.1984.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1997.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. FUNDEB: MAIS DO MESMO? **Nuances:** estudos sobre Educação. Ano XVII, v. 18, n. 19, p. 127-138 jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz Bastos. As políticas de financiamento da educação na última década: do Fundef ao Fundeb. In: **Anais do V Simpósio Internacional “O Estado e Políticas do Tempo Presente”.** Uberaba/MG, 2009. Disponível em: <http://www.simpósioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC10.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2012.

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

_____. A construção coletiva da política de educação de jovens e adultos no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, nº82, p. 59-71, Nov. 2009b. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1578/1270>>. Acesso em: 11 de novembro de 2011.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Edições Layola, 1987, p.198 - 296. 211-212 e 295-296.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro, Estado de emergência econômica e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy e RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109 - 137.

PALMA FILHO, José Cardoso. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. **EccoS**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 291-311, jul./dez. 2006.

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

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e privado na educação: um conflito fora de Moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 255-292.

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

_____. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Revista Brasileira de Educação**, nº 80, p.108-135, set. 2002.

_____. e ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS Revista Científica**, v. 8, nº 1, Centro Universitario Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, Brasil, p. 23-46, jan./jun. 2006.

RIBEIRO, Helena Cardoso. Atendimento e gestão: os dez anos do Fundef no município de Juiz de Fora. Curso de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2010. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/graduacaocienciasociais/files/2010/11>>. Acesso em 20 de julho de 2012.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade da Educação: o processo constituinte 1933-34. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 119-138.

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

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 42-57, nov. 2001.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 361-384, jul./dez. 2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

RUMMERT, Sônia Maria e VENTURA, J. 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. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 29, p. 29-45, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/n29/04.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2012.

RUMMERT, Sônia Maria. Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil atual: do simulacro à emancipação. **Perspectiva**, Florianópolis, vol. 26, nº 1, p. 175-208, Jan./Jun. 2008. Disponível em http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva_2008_01/SoniaMaria.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2013.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, nº 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação – Análise Crítica da Política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 13 de março de 2012.

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

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

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

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, nº 24, p. 149-164, jun. 2005.

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

ANEXOS

Para a realização da pesquisa de campo, adotamos o seguinte roteiro para nortear nossas entrevistas:

- 1- Como você acompanha as questões relativas ao financiamento da educação?
 - Como você percebe a EJA na passagem do FUNDEF para o FUNDEB?
- 2- Quais diferenças você consegue perceber na EJA a partir da vigência do FUNDEB? (Verificar **avanços** e **desafios** associados ao financiamento da EJA no Fundeb)
- 3- Como os recursos do FUNDEB chegam até a EJA?
- 4- Quais são as principais contestações dos conselheiros?
- 5- Quais são os critérios para a seleção dos membros do Conselho instituído para o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF/FUNDEB?
- 6- São oferecidos cursos de formação para os conselheiros? Cite.
- 7- Explique as principais diferenças de recursos e aplicações entre o FUNDEF e o FUNDEB?
- 8- Dos recursos destinados ao FUNDEB, quais são destinados exclusivamente à EJA?
- 9- Como são definidas essas prioridades?
- 10- Qual a importância do oferecimento da EJA?
- 11- Quais os desafios no atendimento da EJA?
- 12- Fale sobre o tipo de atendimento ao público da EJA oferecido pela Secretária Municipal de Educação de Juiz de Fora.
- 13- Existem propostas de qualificação/capacitação dos professores que atuam na EJA? Explícite.
- 14- Qual perfil dos alunos que frequentam essa modalidade de ensino (na rede municipal)?
- 15- Existe uma metodologia específica para o atendimento dos jovens e adultos? Explícite.
- 16- Existem diretrizes curriculares voltadas especialmente para a EJA em Juiz de Fora? Explícite. (Verificar o que elas propõem, se houve melhoria na qualidade do trabalho, como isso é avaliado na Supervisão de Educação de Jovens e Adultos- SEJA).
- 17- Quais as responsabilidades e funções da SEJA dentro da Secretaria de Educação de Juiz de Fora?
- 18- Como os técnicos que trabalham na SEJA, acompanham as questões referentes ao financiamento? (Verificar **normatizações** expedidas pela SME-JF).

19- Essa supervisão funciona há quantos anos? (Se funciona a pouco tempo, **verificar** quem fazia esse trabalho antigamente).