

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CAROLINE CRISTIANO CARDOSO

**DIREITO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA TESSITURA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO**

PORTO ALEGRE
2018

CAROLINE CRISTIANO CARDOSO

**DIREITO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA TESSITURA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nalú Farezena

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

PORTO ALEGRE
2018

Caroline Cristiano Cardoso

**DIREITO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA TESSITURA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Educação.

Aprovada em 03 dez. 2018.

Prof.^a Dra Nalú Farenzena– Orientador

Prof.a. Dra. Maria Clara Bueno Fischer

Prof.a. Dra. Patrícia Souza Marchand

Prof.a. Dra. Andréa Barbosa Gouveia

Para a mulher maravilhosa que possibilitou que eu
chegasse até aqui... meu amor eterno, minha mãe.

“Tua palavra, tua história
Tua verdade fazendo escola
E tua ausência fazendo silêncio em todo lugar
Metade de mim
Agora é assim
De um lado a poesia, o verbo, a saudade
Do outro a luta, a força e a coragem para chegar no
fim
E o fim é belo, incerto, depende de como você vê
Só enquanto eu respirar, vou me lembrar de você
Só enquanto eu respirar” (Teatro Mágico)

Essas poucas palavras não fazem jus o quão sou grata a essas pessoas...

Grata a minha orientadora pelo exemplo de professora, por seu trabalho inspirador e por me guiar por esse caminho. Sempre com dedicação, responsabilidade e muito carinho, como orientadora, como professora e como uma grande amiga... sem a qual a realização dessa dissertação não seria possível.

Grata ao meu namorado, por estar comigo sempre, me dando força e acreditando na minha capacidade, me incentivando quando eu não mais acreditava...

Grata a minha sogra por me oferecer sua morada, por se preocupar sempre comigo, pelas marmitas e todo o carinho.

Grata as minhas amadas amigas Raquel, Aline e Tina pelo amor, pela presença e pela força.

Grata à Márcia e a Simone que me acompanharam e acreditaram na realização desse mestrado, assim como acreditaram na minha recuperação.

Grata aos meus colegas de orientação pela disposição em ajudar, e pela compreensão dessa fase difícil que passei.

Grata aos colegas da FACED, pelo comprometimento com os discentes, com a educação, e pela força e luta nesses tempos sombrios.

Grata às professoras da FACED que fizeram parte da minha formação não só como professora, mas como um ser humano melhor.

Grata pela companhia inseparável da minha amada Sonja

Grata a todos, que não consegui nomear, mas que de diversas formas fizeram parte do meu caminho até aqui.

Gostaria também de agradecer a todos brasileiros que financiaram meus estudos.

Por fim gostaria de agradecer ao meu mano, Cauê, por estar comigo sendo família nos momentos mais nebulosos de nossas vidas. Agradecer por me ajudar de todas as formas possíveis, por sua força e coragem na vida, pela luz que permitiu que eu enxergasse o caminho. Obrigada por não me deixar desistir de tudo.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo geral analisar as principais políticas de financiamento e oferta da EJA, na perspectiva de garantia do direito à educação, tendo em conta responsabilidades dos governos da União e do Estado do Rio Grande do Sul (RS), de 2006 a 2016. Foi priorizada a caracterização do financiamento da educação, pelos programas e ações do governo federal e planos e balanços orçamentárias do estado do RS. O estudo é de cunho qualitativo, com base na análise documental de políticas públicas que envolvem a Educação de Jovens e Adultos nos níveis nacional e estadual. Toma como base referências teóricas, dialogando com autores que abordam os temas do direito à educação, da análise de políticas públicas, do financiamento da educação e das relações intergovernamentais na educação. Foram analisados documentos compreendidos importantes na rede de subsídios que organiza e viabiliza a EJA, como a documentação normativa com determinações afins na modalidade. A base documental analisada abarcou: normas que balizam o financiamento e a oferta da EJA no Brasil; políticas públicas da modalidade, abrangendo assistência técnica e financeira da União e as da rede estadual do RS; dados de demanda e oferta de EJA – taxas de alfabetização, escolaridade da população e matrículas; dados de gasto em Educação de Jovens e Adultos pelo governo da União e do governo do Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa foi estruturada em nove capítulos. Os três primeiros capítulos, de introdução, metodologia e contexto das produções acadêmicas na área. Um capítulo dedicado ao histórico da EJA e à legislação atual. No capítulo cinco, o alicerce teórico da dissertação, abordando: direito à educação, análise de políticas públicas, relações intergovernamentais e financiamento da educação. No capítulo seis, sobre a demanda e oferta da educação de jovens e adultos, é destacado que as taxas de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, e com analfabetismo funcional diminuíram, porém, ficaram aquém das metas do Plano Nacional de Educação, legando uma demanda considerável para a modalidade. No RS, as taxas de analfabetismo são menores, mas o movimento lento no atendimento dessa população é semelhante ao movimento nacional. Nas taxas de atendimento, há poucas mudanças ao longo dos anos e fica evidente a persistência do atendimento a um número significativo de educandos com distorção idade-série. Com relação à oferta, ao longo dos anos houve uma diminuição do número de matrículas, como também o aumento da escolarização da população, ainda que tais movimentos não possam ser diretamente relacionados, com base nos dados dessa pesquisa. Tanto no Brasil, como no estado do RS, a maior parte das matrículas da EJA se concentra na etapa do Ensino Fundamental, sendo maior no grupo de 18 a 24 anos e de atendimento estadualizado. No capítulo sobre as políticas da União para EJA, os documentos analisados citam com maior frequência os programas PBA-EJA e o PNLD-EJA, seguidos do ProJovem, também o PROEJA e PRONATEC, e outros programas comuns a toda educação básica (PNATE, PNAE, PDDE). No entanto, houve descontinuidades na forma de publicização das informações do financiamento na EJA, inviabilizando uma análise mais apurada de tendências. Com relação ao financiamento pelo estado do RS, tratado pelo capítulo oito, foi realizada a análise de três instrumentos institucionais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA); foi constatado que a articulação entre esses instrumentos administrativos não se manteve ao longo dos anos. As informações dos gastos com a subfunção EJA não foram registradas em todos os anos e, nos anos em que o gasto era apresentado, faltavam informações mais específicas e continuidade na exposição dos dados.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; Financiamento da Educação; Direito à Educação de Jovens e Adultos; Políticas Públicas de Educação.

ABSTRACT

The general objective of this thesis is to analyse the main EJA's financing and offer policies, with the perspective of ensuring the right to education, taking into account the responsibilities of the Union and of the state of Rio Grande do Sul (RS) governments from 2006 to 2016. The characterization of education financing by the programs and actions of the federal government was prioritized, as well as plans and budget balances of the state of RS. The study is qualitative, based on the documental analysis of public policies that involves the EJA on national and state levels. It is based on theoretical references, on authors who approach the themes of the right to education, as well as analysis of public policies, the financing of education, and intergovernmental relations in education. The analyzed documents are related to the network of subsidies that organizes and make the EJA feasible. The documentary base analyzed included: EJA's rules that mark its financing and its offer in Brazil; public policies, covering technical and financial assistance from the Federal Government and the state of RS; data on the EJA's expenditure by the Union and the state government of Rio Grande do Sul. The research was structured in nine chapters. The first three chapters consist of: introduction, methodology, and context of academic productions in the area. Followed by a chapter devoted to the history of EJA and current legislation. In chapter five, the theoretical foundation of the dissertation, it's addressed: the right to education, analysis of public policies, intergovernmental relations and financing of education. In chapter six, regarding the demand and supply of the EJA, it is emphasized that the rates of persons of 15 years or more who were not literate and with functional illiteracy decreased, however the rates also fell short of the goals of the Plano Nacional de Educação. In the state of RS illiteracy rates are lower, but the inefficacy in attendance of this particular population is similar to the national level. Regarding the care rates, there are few changes over the years and it is evident the persistence of care for a significant number of students with age-grade distortion. Over the years there has been a decrease in the number of enrollments as well as an increase in population schooling, even though, based on the data of this research, such movements cannot be directly related. Both in Brazil and in the state of Rio Grande do Sul most of the EJA enrollments are concentrated in the elementary school stage, being higher in the group of ages 18 to 24 years old. In the chapter on the Union's policies for the EJA the documents analyzed frequently mention the PBA-EJA and PNLD-EJA programs, followed by ProJovem, as well as PROEJA and PRONATEC, and other programs common to all basic education (PNATE, PNAE , PDDE). However, there were discontinuities in the way of publicizing the EJA's financing information, making impossible a more accurate trends analysis. Discussed in chapter eight is the financing by the State of Rio Grande do Sul, with the analysis of three institutional instruments was carried out: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), and Lei Orçamentária Anual (LOA); it was found that the articulation between these administrative instruments has not been maintained over the years. Information on expenditures with the EJA has not been recorded in all years, and in the years when the expenditure was presented, more specific information and data continuity were lacking.

Keywords: Youth and Adult Education; Education Financing; Right to Education for Young People and Adults; Public Policies of Education.

LISTA DE PAINÉIS

Painel 1 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2006	93
Painel 2 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2008	95
Painel 3 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2010	97
Painel 4 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2012	99
Painel 5 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2014	102
Painel 6 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2016	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Bases de dados, palavras-chave e número de resultados encontrados, para mapeamento de produções acadêmicas sobre a EJA e seu financiamento no período 2006-2016	24
Tabela 2 – Taxas de analfabetismo funcional – Brasil e Rio Grande do Sul – 2006, 2008, 2011, 2012 e 2014	64
Tabela 3 – Número médio de anos de estudo, por faixa etária – Brasil – 2006, 2008, 2010, 2011, 2012 e 2014	64
Tabela 4 – Taxas de atendimento e de frequência líquida da população de 15 a 17 anos – Brasil e Rio Grande do Sul – 2012, 2014 e 2016.....	67
Tabela 5 – Taxas de atendimento e de frequência líquida da população de 18 a 24 anos – Brasil e Rio Grande do Sul – 2007, 2012, 2015	68
Tabela 6 – Matrículas na EJA nos Cursos Presenciais com Avaliação no Processo, por Faixa Etária - Brasil 2006-2016	70
Tabela 7 – Matrículas na EJA nos Cursos Presenciais com Avaliação no Processo, por Faixa Etária - Rio Grande do Sul 2006 - 2016	70
Tabela 8 – Matrículas na EJA Cursos Presenciais com Avaliação de Processo por Dependência Administrativa - Brasil - 2006 – 2016.....	71
Tabela 9 – Matrículas na EJA Cursos Presenciais com Avaliação de Processo por Dependência Administrativa - RS - 2006 - 2016	72
Tabela 10 – Matrículas na Educação de Jovens e Adultos nos Cursos Presenciais por Etapas de Ensino - Brasil	72
Tabela 11– Matrículas na Educação de Jovens e Adultos nos Cursos Presenciais por etapas de ensino - RS	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produções acadêmicas mais diretamente relacionadas com EJA, Financiamento e Políticas Públicas, no período 2006-2016	25
Quadro 2 – Ponderações do Fundeb por etapas, modalidades e situações de oferta – 2007-2017	57
Quadro 3 – Programas e ações federais de destaque e/ou recorrentes referentes à EJA – 2006-2016	87
Quadro 4 – Convênios	100
Quadro 5 – Convênios	101
Quadro 6 – Resumo dos documentos de financiamento da EJA no RS	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, total e por sexo – Brasil – 2006, 2008, 2012, 2014, 2016	61
Gráfico 2 – Taxa de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, por raça/etnia – Rio Grande do Sul e Brasil – 2006	62
Gráfico 3 – Taxa de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, por raça/etnia – Rio Grande do Sul e Brasil – 2016	62
Gráfico 4 – Média de ano de estudo em 2016 no Brasil	65
Gráfico 5 – Média de ano de estudo em 2016 no Rio Grande do Sul	66

LISTA DE SIGLAS

CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONFINTEA.	Conferência Internacional de Jovens e Adultos
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PEATE	Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PROEJA	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RS	Rio Grande do Sul
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
2.	PERCURSOS METODOLÓGICOS.....	20
3.	MAPEAMENTO DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE A EJA	24
4.	HISTÓRICO DA EJA NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DE 1996	29
4.1.	O TORTUOSO PERCURSO DA EJA NO BRASIL	29
4.2.	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OUTROS IMPORTANTES ASPECTOS LEGAIS	38
5.	EXPLORANDO O REFERENCIAL TEÓRICO: DIREITO À EDUCAÇÃO, ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	46
5.1.	O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE CIDADANIA.....	46
5.2.	POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	49
5.3.	“RESPONSABILIDADE DE QUEM?”: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ..	51
5.4.	“RESPONSABILIDADE DE QUEM?”: ASPECTOS DO FINANCIAMENTO.....	53
6.	DEMANDA E OFERTA NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....	60
6.1.	DEMANDA	60
6.1.1.	Alfabetização.....	60
6.1.2.	Frequência.....	66
6.2.	OFERTA	69
6.2.1.	Matrículas	69
7.	POLÍTICAS FEDERAIS NA EJA.....	74
7.1.	O ÂMBITO NACIONAL DAS POLÍTICAS NA EJA: MEC/FNDE/SECADI – 2006 A 2016	74
7.1.1.	Programas para a Educação de Jovens e Adultos em 2006, 2007, 2008.....	75
7.1.2.	Programas para a Educação de Jovens e Adultos no período 2009-2016.....	76
7.1.3.	Ações federais na EJA: uma síntese	86
8.	FINANCIAMENTOS DA EJA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RS....	90
8.1.	FINANCIAMENTO DA EJA NO RS: PLANEJAMENTOS E ORÇAMENTOS DOS ANOS DE 2006 A 2016	90

	15
8.2. PAINEL DE DADOS 2006	93
8.3. PAINEL DE DADOS 2008	95
8.4. PAINEL DE DADOS 2010	97
8.5. PAINEL DE DADOS 2012	99
8.6. PAINEL DE DADOS 2014	102
8.7. PAINEL DE DADOS 2016	104
9. FINANCIAMENTO, DIREITOS E DADOS: ARTICULAÇÕES E ANÁLISE CONCLUSIVA	107
REFERÊNCIAS	116

1. INTRODUÇÃO

Somente um ser que é capaz de sair de seu contexto, de “distanciar-se” dele para ficar com ele; capaz de admirá-lo para, objetivando-o, transformá-lo, e, transformando-o, saber-se transformado pela sua própria criação; um ser que é e está sendo no tempo que é o seu, um ser histórico, somente este é capaz, por tudo isto, de comprometer-se
(FREIRE, 1979, p.17).

Nesta introdução, inspirada pelas palavras de Paulo Freire que constam na epígrafe, exponho o tema de pesquisa, seus objetivos e a justificativa. Minha disposição é a de combinar compromisso e distanciamento, um exercício que envolve muita aprendizagem com o desejo de dar um passo importante neste tempo de *criação* comprometido com a educação pública e com a ciência.

De que forma o financiamento da educação garante o direito à Educação de Jovens e Adultos (EJA)? Essa é a questão que impulsiona o presente estudo. No entanto, ao mesmo tempo que trago uma pergunta, outras tantas a seguem, tornando imperativo a verificação do amplo contexto em que se insere a EJA no Brasil, olhando para elementos que interagem para a garantia da Educação de Jovens e Adultos na Educação Básica, do seu histórico normativo à caracterização da oferta.

A Educação de Jovens e Adultos é uma modalidade da educação básica brasileira prevista na Lei nº 9.394/96, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Compreende ensino fundamental e ensino médio, para pessoas a partir de 15 anos e de 18 anos de idade completos, respectivamente. Abrange a oferta de cursos e de exames de certificação (ainda chamados de exames supletivos na LDB). As diretrizes curriculares e operacionais nacionais da EJA encontram-se, respectivamente, nas resoluções nº 01/2000 e 03/2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Nestes instrumentos normativos, a EJA claramente destaca-se como modalidade em função do atendimento a uma população específica – caracterizada por idades mínimas, – e da necessidade de ofertar uma organização escolar e processos pedagógicos singulares, adequados às “[...] características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho.” (Art. 37, Parágrafo 1º da LDB). Sob diversos aspectos, contudo, podem ser observadas as dificuldades enfrentadas pela Educação de Jovens e Adultos no que se refere ao reconhecimento das suas especificidades. Muitas fragilidades são identificadas no atendimento aos alunos da EJA, como, por exemplo, a pouca divulgação de abertura de matrículas nas redes de ensino, a falta de formação continuada específica para os

professores que atendem essa modalidade e o acesso e aquisição de materiais singulares. E fragilidades, também, no que se refere aos sujeitos que demandam a EJA: de acordo com o IBGE, em 2014, 8,3% das pessoas de 15 anos ou mais eram analfabetas, e as pessoas de 25 anos ou mais sem instrução ou com até 7 anos de estudo representavam 43,3% do total. É pela ótica do desencaixe que se constitui grande parte desses jovens e adultos com as mais diversas culturas e saberes, mas que por vários fatores, principalmente os de ordem econômica, acabou excluída da instituição escolar. Devido a isso, questões que tangem aos interesses dessa modalidade são diferentes dos referentes aos do ensino regular, conforme destaca Arroyo (2005, p. 221):

Os olhares tão conflitivos sobre a condição social, política, cultural desses sujeitos têm condicionado as concepções diversas da educação que lhes é oferecida. Os lugares sociais a eles reservados – marginais, oprimidos, excluídos, empregáveis, miseráveis... – têm condicionado o lugar reservado a sua educação no conjunto das políticas oficiais.

Nas políticas públicas de educação, nas últimas décadas, um dos temas importantes de discussão tem sido o financiamento da educação pública, sendo um dos principais itens da agenda pública e governamental. Estando inserida em estudos e pesquisas relacionados a essa área, foi possível começar a inferir que as condições mais marginalizadas da EJA, nos espaços escolares, se deviam também a problemáticas relacionadas ao financiamento dessa modalidade, e a como os estados, os municípios e a União estavam tratando essa demanda. Como apontam Farenzena e Machado (2016, p.1):

[...] o financiamento público da educação deve ser compreendido na sua dimensão política, tanto por incidir nas possibilidades de promoção social da igualdade, da qual a educação escolarizada é portadora de promessas, quanto pelo fato de que as decisões públicas sobre as finanças da educação são, sempre, objeto de acirradas disputas e negociações políticas.

Em artigo de Carvalho (2011) baseado em sua tese sobre o financiamento da EJA com enfoque no Fundef e no Fundeb, é discutida, entre outras, a questão das disparidades no financiamento da EJA e do ensino dito *regular*, e “a necessidade de uma indução maior por parte da União” (CARVALHO, 2011, p. 650). O autor ainda traz o tema dos fatores de ponderação questionáveis do Fundeb, e a necessidade de se levar em conta o Custo Aluno Qualidade (CAQ) de cada etapa ou modalidade. Também Zanetti (2013), em artigo sobre o financiamento da EJA, com base nos fundos contábeis estaduais, aborda a insuficiência dos recursos do Fundeb e o baixo valor de ponderação para a matrícula nessa modalidade. Aponta

esses limites como fatores que contribuem para a marginalização da EJA nas políticas públicas e como desestímulo para o investimento na EJA pelas redes estaduais e municipais de ensino.

A leitura desses trabalhos, em conjunto com minhas pesquisas e estudos sobre políticas públicas e financiamento da educação, assim como a vivência com uma turma da EJA, reforçaram a hipótese da desvalorização da EJA expressa pelo financiamento na modalidade.

Nessa pesquisa, tenho como foco principal o financiamento público da Educação de Jovens e Adultos, buscando conectá-lo às responsabilidades governamentais e a relações intergovernamentais específicas desta modalidade de ensino. Trabalhando com dados do âmbito nacional, e da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul no que se refere às políticas públicas de financiamento e de oferta, tendo em conta o “[...] tema controverso da distribuição de responsabilidades entre esferas de governo, uma vez que há agudos desequilíbrios na capacidade de gasto público e de oferta de políticas sociais entre elas, num contexto de omissões, *deficits* e desigualdade de provisão de serviço.” (FARENZENA, 2012, p.184). Ou seja, o estudo do financiamento público da EJA foi articulado a normas e práticas referentes às responsabilidades públicas para com esta modalidade do ensino, a par das desigualdades entre entes federativos.

Como é o financiamento e a oferta da EJA em cada esfera de governo, e como se dá a relação entre os entes federados para a garantia desse direito? Qual a representatividade do financiamento da EJA nas escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul? Elas atendem à demanda dessa modalidade? Quais as responsabilidades da União na garantia da educação para Jovens e Adultos? Muitas questões são suscitadas pela pergunta central que motiva esse estudo, e se interligam a ele na busca pela compreensão do tema pesquisado. Entretanto, cada questão demandaria um estudo detalhado para dar conta de seus múltiplos aspectos de interdependência. Devido a isso, é preciso fazer os recortes necessários, tendo em vista a viabilidade de realização do trabalho e uma escolha que tenha relevância e certo ineditismo. Por isso, traço algumas delimitações construídas até o momento a partir da explicitação do objetivo.

O objetivo geral do estudo foi analisar as principais políticas de financiamento e oferta da EJA, na perspectiva de garantia do direito à educação, tendo em conta responsabilidades dos governos da União e do Estado do Rio Grande do Sul 2006-2016.

Este objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- Sintetizar as principais normas que demarcam o financiamento e a oferta relacionados à EJA (Constituição Federal; Constituição do Estado do Rio Grande

do Sul, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul.

- Mapear e caracterizar políticas de EJA, abrangendo as de assistência técnica e financeira da União e as da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.
- Analisar dados de demanda e oferta de EJA no Rio Grande do Sul: matrícula, escolaridade da população, taxas de alfabetização.
- Analisar dados de gasto em Educação de Jovens e Adultos pelo governo da União, e do governo do Estado do Rio Grande do Sul

A realização desse estudo hoje se apresenta como um tema importante a ser pesquisado e discutido pelos profissionais da educação. O direito à Educação de Jovens e Adultos, ainda que a passos lentos, passou a ser garantido legalmente, apresentando-se, contudo, considerável distância entre as garantias legais e os instrumentos concretos de sua efetivação. Principalmente nesse momento político brasileiro, em que a educação passa por uma severa desvalorização.

2. PERCURSOS METODOLÓGICOS

Os fatos, os dados não se revelam gratuita e diretamente aos olhos do pesquisador. Nem este os enfrenta desarmado de todos os seus princípios e pressuposições. Ao contrário, é a partir da interrogação que se faz aos dados, baseada em tudo o que ele conhece do assunto – portanto, em toda a teoria disponível a respeito – que se vai construir o conhecimento sobre o fato pesquisado. (LÜDKE & ANDRÉ, 2013)

Nesse capítulo vou discorrer de modo sucinto sobre o caminho metodológico percorrido. Este trabalho, num primeiro momento, considerou o mapeamento de produções como fonte e referência para, a partir dessas escritas, delimitar o ponto no qual essa pesquisa poderá agregar conhecimentos aos estudos da área.

A pesquisa proposta é de cunho qualitativo, com base na análise documental de políticas públicas que envolvem a Educação de Jovens e Adultos nos níveis nacional e estadual do Rio Grande do Sul.

Este estudo parte da leitura de referências teóricas, dialogando com autores que abordam o tema do direito à educação, análise de políticas públicas, financiamento da educação e relações intergovernamentais na educação, conforme aponto no capítulo anterior, onde desenvolvi, de modo preliminar, estes temas. Nesse ponto inicial da pesquisa também fiz o mapeamento das produções acadêmicas (dissertações, teses e artigos) que tratavam de conteúdos relacionados a essa dissertação, com intuito de aprofundar questões ainda não trabalhadas, para colaborar na investigação desse campo. Nesse mapeamento, usei como fonte quatro plataformas de trabalhos acadêmicos, e cinco periódicos, ambos relacionados à educação, políticas públicas, financiamento e EJA. Para a realização do levantamento de trabalhos relacionados ao tema dessa pesquisa, foram utilizados filtros de refinamentos, dentro do que permitia cada plataforma, “todos os termos” e “qualquer termo” e recorte temporal. As palavras para refinamento da pesquisa foram: EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento (preferencialmente pesquisa com “todos os termos”, e quando não era possível, utilizava a opção “qualquer termo”). O recorte temporal foi de 2006 a 2016.

O recorte temporal, do levantamento e da pesquisa a ser realizada, foi delimitado tendo em conta importantes movimentos que influenciaram as políticas públicas da educação, e, por consequência, da EJA. A reeleição do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR) em 2007, bem como a criação do Fundeb em substituição ao Fundef. Outro motivo

considerado foi a extensão do curso de mestrado e a quantidade de dados e documentos a serem coletados e analisados nesse ínterim, ou seja, a necessidade de propor um estudo viável.

Para a análise, foram considerados diversos documentos e dados, os quais se colocam essenciais na composição dessa rede de elementos que organiza e viabiliza a EJA. Inicialmente foram inseridos documentos legais e normativos, com uma abordagem mais descritiva. Sequencialmente foi feita a coleta de dados, descritos mais a baixo, é válido reforçar que “a recolha de documentos é uma etapa no método de análise de documentos. Estes não oferecem suficiente informação para os complexos problemas das investigações se não forem organizados e manipulados.” (CALADO; FERREIRA, 2005, p. 7).

Foram pesquisados políticas e programas de assistência técnica e financeira da União direcionadas à Educação de Jovens e Adultos implementadas durante o período estipulado. Também foram considerados programas estadual (Rio Grande do Sul) oferecidos a essa modalidade. Para esse conjunto de dados, foram organizados documentos contendo a duração da política, sua abrangência territorial, seus objetivos, a classificação da assistência como técnica ou financeira, bem como a identificação do volume de gastos (que constam nos Relatórios de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE). De forma a complementar as informações dos relatórios foi considerado a Prestação de contas do Presidente da República, de cada um dos anos estudados.

Na continuidade, foram coletados dados estatísticos de escolaridade/escolarização da população, no Brasil, Rio Grande do Sul: taxas de alfabetização/analfabetismo; matrículas da Educação de Jovens e Adultos; taxas de frequência à escola. Com essas informações foram elaborados quadros e tabelas descritivas organizando uma sistematização desse conteúdo. Na sequência, com esse mesmo recorte de tempo, foram verificados gastos na EJA, por meio de consulta aos Relatórios de Gestão do FNDE e Balanços Orçamentários do Governo Federal; dados dos âmbitos estadual foram buscados no Sistema de Informação sobre os Recursos Públicos em Educação (SIOPE) que não continham informações da EJA, então as principais informações vieram da Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as Leis Orçamentárias Anuais, e dos balanços orçamentários do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Os dados foram obtidos nas seguintes instituições:

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (principalmente no Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD).

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Siope - Sistema de Informação sobre os Recursos Públicos em Educação.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Para redução de dados, e melhor visibilidade das informações recolhidas foi utilizado na dissertação no manuseio desses documentos a classificação por categorias.

A identificação e classificação das unidades consiste em examinar as unidades de dados de modo a encontrar nelas determinados componentes temáticos que permitam ao investigador classificá-las numa determinada categoria de conteúdo Assim, a categorização torna possível classificar conceptualmente as unidades que abordam o mesmo tópico. (CALADO; FERREIRA, 2005, p.9)

A categorização é compreendida como um agrupamento das informações que se assemelham em determinadas características. As categorias “[...] podem definir-se a posteriori, a partir dos próprios dados obtidos, enquadrando-se numa investigação de natureza interpretativa.” (CALADO; FERREIRA, 2005, p.10). Esse é o caminho pretendido durante a geração de dados, cuidando para não dividir a pesquisa em duas etapas isoladas: recolhimento de dados e análise, e ir considerando elementos importantes para o estudo já na coleta das informações. Desse modo, não é possível descrever com precisão, antes da coleta, quais categorias, ou formato dos instrumentos de organização, serão definidas.

Articulado a essa proposta de recolha e organização documental foram considerados para a análise os aspectos legais e normativos que envolvem a EJA, os quais são: Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, os Planos Nacionais de Educação (2001-2011 e 2014-2024), o Plano Estadual de Educação e as resoluções normativas da EJA da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Por fim, é imprescindível considerar o contexto do pesquisador, reconhecer sua não neutralidade, onde e/ou em quem se apoiam suas ideias, seus estudos, e suas ações, a fim de, consciente dessa condição, não comprometer o caráter científico do seu estudo. Conforme Cellard: “As combinações possíveis entre diferentes elementos contidos nas fontes estabelecem-se em relação ao contexto, à problemática, ou ao quadro teórico, mas também, deve-se admiti-lo, em função do próprio pesquisador, de sua posição teórica ou metodológica.” (CELLARD, 2008, p. 304)

Foram consideradas, no planejamento da coleta e geração de dados, a viabilidade e confiabilidade das fontes, assim como serão levados em conta elementos contextuais desses dados, seus autores e a natureza do texto, os quais, de acordo com Cellard (2008), são componentes importantes em qualquer metodologia que tenha como instrumento a análise documental.

3. MAPEAMENTO DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE A EJA

O mapeamento das produções acadêmicas, dissertações, teses e artigos, relacionados ao tema da pesquisa foi um dos primeiros passos para a elaboração da mesma. Este trabalho foi realizado com a intenção de projetar um estudo singular e que acrescente conhecimentos sobre a EJA e seu financiamento.

Para tal, foram pesquisadas quatro plataformas de dados com teses e dissertações, escolhidas conforme seu reconhecimento como banco de dados referência nas pesquisas acadêmicas, e cinco periódicos, no campo da educação, alguns específicos da EJA e do financiamento da educação, também escolhidos pensando na sua relevância para área. Na pesquisa foi necessário realizar um refinamento de busca, utilizando as seguintes palavras-chave: EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento. Houve algumas variações dessas palavras de acordo com as plataformas e as possibilidades da ferramenta de busca das mesmas, podendo considerar “todos os termos” e “qualquer termo”, diferenciação que altera muito o volume de trabalhos apresentados e a correspondência com a temática de interesse.

Na pesquisa não foram coletados os trabalhos focados em municípios, e nem em estudos que analisavam apenas um programa/política específica voltadas para EJA, como por exemplo, o Programa Brasil Alfabetizado. Igualmente, não foram considerados estudos de casos em escolas.

Apresento abaixo a lista das bases de dados na qual foi feita a pesquisa para o trabalho.

Tabela 1 – Bases de dados, palavras-chave e número de resultados encontrados, para mapeamento de produções acadêmicas sobre a EJA e seu financiamento no período 2006-2016

Base de dados	Palavras-chave para busca	Resultados encontrados com refinamento (nº de trabalho)	Observações
Banco de Teses e Dissertações CAPES	EJA, Educação de jovens e adultos, Políticas Públicas, Financiamento	10.000 ¹	Em período de transição da plataforma sucupira, campos de filtro para pesquisa limitados, sem possibilidades de recortes temporais, ou busca com todos os termos.
IBICT – BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	9	Possibilidade de filtro com recorte temporal e busca com todos os termos.

¹ Esse foi o número aproximado do resultado da busca na plataforma, desses apenas os resumos das 10 primeiras páginas foram lidos, cerca de 20 resumos por páginas.

Google Acadêmico	EJA, políticas públicas, financiamento Período: 2006 – 2016	6.930 ²	Possibilidade de filtro com recorte temporal e busca com todos os termos. Pesquisa realizada até a página 10 – lista de trabalhos por ordem de relevância com o termo pesquisado.
LUME – Teses e dissertações (UFRGS)	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	17	Possibilidade de filtro com recorte temporal e busca com todos os termos.
Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	Nenhum artigo/trabalho relacionado ao tema	Possibilidade de filtro limitada. Busca realizada na leitura de todos os resumos dos artigos.
Revista EJA em Debate (IFSC)	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	Nenhum artigo/trabalho relacionado ao tema	Possibilidade de filtro limitada.
Revista Educação e Realidade (UFRGS)	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	Nenhum artigo/trabalho relacionado ao tema em específico.	Possibilidade de filtro limitada.
Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE (UFRGS)	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	3	Possibilidade de filtro limitada.
Revista de Financiamento da Educação – FINEDUCA	EJA, Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Financiamento Período: 2006 – 2016	1	Possibilidade de filtro limitada.

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

A partir desse primeiro levantamento realizei a leitura de todos os resumos dos trabalhos pesquisados e fiz a seleção dos que mais se relacionavam com minha temática e, por último, uma terceira revisão, considerando apenas os artigos, teses e dissertações que abordavam EJA, Financiamento e Política Pública. Com essa seleção mais específica de produções pude realizar as leituras para compreender o quem vem sendo desenvolvido nessa área, e de que forma esses trabalhos dialogam com o estudo aqui pretendido.

Conforme pode ser observado no quadro abaixo, houve a seleção de oito estudos, dos quais dois artigos derivam da mesma tese, sendo a publicação mais antiga de 2008, e a mais recente de 2014. O tema da Educação de Jovens e Adultos, o financiamento e as políticas públicas são comuns a todos, porém com recortes específicos.

Quadro 1 – Produções acadêmicas mais diretamente relacionadas com EJA, Financiamento e Políticas Públicas, no período 2006-2016

² Nessa base de dados apenas os resumos, e artigos apresentados nas 10 primeiras páginas foram visualizados, tendo em vista que a ordem de apresentação se deu por relevância do filtro, e após a décima página os trabalhos quase não se relacionavam com a temática pesquisada.

Fonte de pesquisa	Título	Tipo de Produção	Autor/a	Palavras-chave	Link
Banco de Teses e Dissertações CAPES	O financiamento da educação de jovens e adultos no período de 1996 a 2006: farelos de migalhas (2010)	Tese	Geruza Cristina Meirelles Volpe	Educação de Jovens e Adultos, Financiamento da Educação, Políticas Públicas, Direito, Cidades e Vilas	http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000477569
Banco de Teses e Dissertações CAPES	As políticas para a Educação de Jovens e Adultos nos governos Lula (2003-2010): incongruências do financiamento insuficiente (2011)	Tese	Marcelo Pagliosa Carvalho	Educação de Jovens e Adultos; EJA, Financiamento da Educação; Fundeb; Políticas Públicas para Educação	http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-20012012-094046/pt-br.php
Banco de Teses e Dissertações CAPES	A EJA no contexto da política de Fundos contábeis: o caso de Juiz de Fora (2013)	Dissertação	Alessandra Reis Evangelista	Educação de Jovens e Adultos; Financiamento da Educação; Fundos Contábeis	https://docs.google.com/file/d/0B-sE2Ar37CoNeUxoVU1kklqUlK/edit
LUME - UFRGS	Da intenção a ação: avanços e retrocessos na educação de jovens e adultos na Rede Estadual de Ensino no RS, no período de 1999-2008 (2009)	Dissertação	Maria Teresinha Verle Kaefer	Educação de Jovens e Adultos; Educação Popular; Política Educacional	http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/17720
RBPAAE	O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb (2014)	Artigo	Marcelo Pagliosa Carvalho	Educação de Jovens e Adultos; Financiamento da Educação; Fundeb	http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/viewFile/57618/34586
RBPAAE	Dívida social com a educação de	Artigo	Graciela Riquelme,	Direito à Educação; Dívida	http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19721/11825

	peças jovens e adultas: estimativa de recursos necessários (2010)		Natália Herger	Social Educacional; Educação de Jovens e Adultos; Gasto Público em Educação; Recursos necessários.	
Google Acadêmico (ANPAE)	As políticas para a educação de jovens e adultos nos governos Lula (2003-2010) (2012)	Artigo	Marcelo Pagliosa Carvalho	Educação de Jovens e Adultos; Financiamento da Educação: Políticas Públicas Educacionais	http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarceloPagliosaCarvalho_res_int_GT1.pdf
Google Acadêmico (Eccos – Revista científica)	Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA (2008)	Artigo	Andréa Barbosa Gouveia	Política Educacional; Fundeb; Educação de Jovens e Adultos.	http://www.redalyc.org/pdf/715/71511645006.pdf

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

Nesse mapeamento bibliográfico, foi possível verificar que o foco da maioria dos trabalhos é o Fundef e o Fundeb. As análises elucidam as deficiências dos fundos no financiamento da modalidade EJA e, por consequência, mostram fragilidades na garantia do direito à educação para pessoas adultas e jovens. Estes estudos servem como um importante alicerce para a realização desse estudo, assim como evidenciam a importância de dar continuidade ao tratamento desse tema. Conforme ressalta Di Pierro (2015), as pesquisas de financiamento da educação de jovens e adultos no estudo das políticas educacionais têm sido insuficientes no Brasil: “Faltam estudos empíricos que analisem o impacto das novas condições de financiamento no comportamento das matrículas, e na posição da EJA na agenda de política educacional dos governos subnacionais.” (DI PIERRO, 2015, p. 123).

Na presente pesquisa, além da contribuição para o conhecimento das políticas de financiamento da EJA, há o diferencial do foco, o qual, além das políticas de financiamento, considera a análise da relação dos entes federados no atendimento da EJA, nesse caso direcionando o olhar para a rede de ensino estadual do Rio Grande do Sul. Busco compreender

configurações político-institucionais que permeiam a educação de jovens e adultos na educação básica, e como se dá a garantia desse direito em redes públicas de ensino.

4. HISTÓRICO DA EJA NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA A PARTIR DE 1996

Não é pretensão desse trabalho fazer um apanhado de toda história da educação de jovens e adultos no Brasil, mas parece fundamental uma contextualização de passos importantes dados até os anos mais recentes. A intenção é situar, embora de modo resumido, um percurso que vai do reconhecimento das necessidades da educação para jovens e adultos à garantia constitucional e legal desses direitos, bem como instrumentos para sua efetivação.

4.1. O TORTUOSO PERCURSO DA EJA NO BRASIL

Um olhar mais atento aos movimentos nacionais de educação para a população nos primeiros séculos de colonização seria interessante para a compreensão da constante negligência com o atendimento educacional. No entanto, para essa pesquisa, serão resenhados alguns acontecimentos do início do século XX aos dias atuais, até porque, conforme Paiva (1987), não se apresentam de forma muito definida os movimentos no sentido de uma educação popular¹ e de adultos antes da primeira guerra mundial.

Nos últimos anos do império houve uma maior disseminação do ensino em prol de uma educação popular, o que acabou sendo deixado de lado com o início da república. Os problemas da educação passam a ganhar mais atenção com o advento da primeira guerra mundial. São trazidas à tona as adversidades do ensino, atribuindo-lhes centralidade entre as causas dos problemas que o país enfrentava, o que acabou repercutindo em uma campanha contra o analfabetismo.

Na década de 1920 uma maior atenção às questões educacionais é, em muito, decorrência das mudanças pelas quais o Brasil passava nos setores econômico, social e político, com o avanço da industrialização nos centros urbanos e, por consequência, um maior número de trabalhadores urbanos e crescimento dos setores médios. A propagação quantitativa do ensino vai ganhando força até meados da década, com o foco no atendimento às crianças e, de forma bem mais singela, a educação de adultos, que tinha uma inclinação a ser mais voltada à

¹ Aqui o termo “educação popular” compreendido é o denominado por Paulo Freire como uma educação voltada para o povo, construída e significada também pelo povo apoiado no viés crítico.

instrução profissional. Apesar dessa maior mobilização, os resultados na oferta da educação ainda eram muito limitados, havia um baixo crescimento de matrículas nas escolas elementares².

Nesse período preponderava a descentralização da educação, ficando praticamente toda a oferta sob responsabilidade dos estados, não havia consonância entre as organizações educativas, assim como não havia nenhuma regulamentação sobre a forma de financiamento; de acordo com Paiva (1987) a aplicação de recursos estaduais para a educação elementar raramente ultrapassava os 10% e as aplicações federais se restringiam apenas às escolas regimentais³.

No movimento nacionalista, em 1917, houve uma forte manifestação, exigindo-se o fechamento das escolas estrangeiras no sul do país e a instalação de escolas nacionais, o que resultou em uma das primeiras medidas do governo federal: a manutenção de escolas municipais em algumas regiões de colonização europeia. O movimento nacionalista vindo com o pós-guerra tinha interesses na questão educativa popular, e gerou influências no mesmo. Esses grupos viam na alfabetização um caminho para mudanças, uma alternativa para que os brasileiros não servissem apenas como mão de obra ao comércio estrangeiro, muito forte na época. Nesse movimento também havia a preocupação com a migração rural-urbana.

Ao mesmo tempo em que era ressaltada a importância da alfabetização, também havia receios: “Era preciso educar o povo sem formar descontentes que pudessem constituir uma ameaça ao progresso e à harmonia social.” (PAIVA, 1987, p. 93). Havia também o interesse do grupo industrial-urbano na instrução popular com vistas ao aumento da base eleitoral, objetivando sua hegemonia política, visto que era necessário saber ler e escrever para votar, uma determinação da Lei Saraiva (Decreto nº 3.029/1881).

Na década de 1920, diversos setores pressionavam o governo federal para o combate ao analfabetismo, “propondo que houvesse auxílio do governo central aos estados através de um Fundo Escolar para a difusão do ensino elementar, sob fiscalização federal” (PAIVA, 1987, p. 101). A situação precária da educação no Brasil da época resultou em definições sobre responsabilidades da União na propagação do ensino elementar, bem como sobre a implantação das escolas noturnas com curso de um ano para adultos, medidas que de fato não foram implementadas em função de alegação, por parte da União, de falta de recursos.

² Escolas que ofereciam o ensino primário, cuja duração variava de acordo com o período vigente.

³ Escolas nos regimentos militares que tinham a função de levar as primeiras noções de leitura e escrita e aritmética aos sujeitos que se incorporavam na carreira como soldados e oficiais.

Em 1925, o Decreto nº 16.782 estabeleceu uma reforma em todos os níveis de ensino do país, com várias medidas referentes à colaboração entre os entes federados, estrutura e fornecimento de material; trazia para a União muitas obrigações. Todavia, a reforma prevista esbarrou nos limites de disputas políticas do Congresso, que negou o repasse de recursos para a efetivação das medidas. Nesse momento histórico também se propaga no país o pensamento da Escola Nova, que se volta para os problemas da qualidade de ensino e busca, para os mesmos, soluções técnicas, de cunho pedagógico e administrativo.

Com a revolução de 1930, há mudanças significativas no país e, por consequência, na educação. No período que vai de 1930 a 1945, no setor da educação não há uma constância, variações acompanham as mudanças particulares dessa época. No governo provisório, Vargas estabelece em seu programa a disseminação do ensino público e, para a educação de adultos, essencialmente o ensino técnico-profissional, com a intenção de preparar mão-de-obra qualificada para o comércio e a indústria. No entanto, o foco na ampliação do ensino também tem suas intencionalidades ideológicas, não mais para aumentar a representatividade do voto, pois nesse regime não há consulta eleitoral, mas para propagar as ideologias dos grupos hegemônicos, incorporando, por exemplo, conteúdos de moral e cívica nas escolas.

Com uma visibilidade maior, a educação de adultos passa a ter as suas primeiras obras nacionais voltadas ao ensino supletivo, sendo regulamentado o Fundo Nacional de Educação Popular (FNEP), o que permite que se estabeleçam “[...] condições para o desenvolvimento independente de programas para adultos, incentivando indiretamente a abordagem teórica do problema e a proposição de soluções.” (PAIVA, 1987, p. 159).

O recurso do FNEP possibilitava aumentar o atendimento à educação pública, que possibilita a organização de programas com foco na educação de adultos. Após 1946 é lançada a Campanha da Educação de Adolescentes e Adultos. Mesmo com o Fundo em vigor, a disseminação da educação pública ainda estava muito longe do seu ideal, pautando-se, também, como problema, a qualidade do ensino.

Com a redemocratização do país, as esquerdas passam a reivindicar pautas da educação dos adultos, e vários grupos passam a desenvolver atividades educativas para adultos:

A mobilização atinge também setores interessados em problemas educativos sem filiação político-partidária e mesmo serviços sociais oficiais no Estado começam a se movimentar no sentido de ampliar as oportunidades de educação para adultos e multiplicar suas atividades em favor da difusão cultural. (PAIVA, 1987, p. 176).

Segundo Paiva (1987) por volta de 1945 o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) elabora uma chamada para o ensino supletivo nas redes estaduais, com os recursos do FNEP. Os encaminhamentos dessa campanha têm influências do momento político, nesse movimento era prevista a criação de Centros de Cultura Popular e a disseminação cultural, visando as classes trabalhadoras. Essa movimentação, com tendências de esquerda, ganha espaço nas discussões políticas, aparecendo com representatividade no Congresso de Educação de Adultos de 1947, no qual é lançada a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos⁴. Todavia o Brasil começa a sentir as influências internacionais concernentes ao início da Guerra Fria e a repressão às organizações da esquerda.

A Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos teve duração de 15 anos, de 1947 a 1962. Nos seus anos iniciais, apresenta um crescimento de matrículas, contudo, nos anos finais, a Campanha começa a entrar em declínio, as expectativas de alfabetização projetadas não estavam sendo alcançadas. Durante esse período são criados os Centros de Iniciação Profissional nas áreas urbanas, também há uma tentativa de se fortalecer a educação de adultos com a criação do Sistema de Rádio-educativo. Entretanto, mesmo com alguns últimos esforços, a Campanha enfrenta os problemas de precariedade de ensino, a falta de recursos educativos, e dificuldades na execução dos planos por parte de alguns estados e a diminuição gradual das verbas. No II Congresso Nacional de Educação de Adultos, a Campanha é bastante criticada, por problemas que vão da baixa remuneração dos professores a limitações da formação oferecida.

O governo de Jânio Quadros, através do Movimento da Educação de Base (MEB), consolidou um acordo com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), no qual se desenvolveu o sistema de Rádio-educação. Ainda nesse governo foi criada a Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo (MNCA), implantada no governo de João Goulart, a qual “[...] serviu como instrumento para aplicar recursos disponíveis para a educação de adultos, enquanto não se aprovava o Plano Nacional de Educação, em elaboração naquele momento.” (PAIVA, 1987, p. 226).

No segundo Congresso de Educação de Adultos houve manifestações plurais no que diz respeito aos métodos pedagógicos para educação de adultos. No entanto, na sua Carta de Princípios, essa diversidade de opiniões não foi contemplada, sendo o documento formulado

⁴ O I Congresso e a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos foram motivados pelas pressões externas da Unesco em favor da educação pública, e também com objetivo de preparar mão-de-obra alfabetizada nas cidades, bem como no campo do sul do país, com função integradora dos imigrantes.

por um grupo conservador presente no Congresso. Este fato elucidava a forte disputa ideológica, que também tinha ligações com o que vinha sendo debatido na tramitação da primeira lei de diretrizes e bases da educação (LDB).

De suma importância neste período foi a atuação de entidades governamentais e da sociedade civil em prol da educação popular:

No início da década de 1960, movimentos de educação e cultura popular ligados a organizações sociais, à Igreja Católica e a governos desenvolveram experiências de alfabetização de adultos orientadas a conscientizar os participantes de seus direitos, analisar criticamente a realidade e nela intervir para transformar as estruturas sociais injustas. (DI PIERRO, 2005, p. 1117).

Em 1963 foi criada, sob a gestão do Ministério da Educação, a Comissão de Cultura Popular, que implementava programa de alfabetização com uso do método Paulo Freire de alfabetização, a União se responsabilizaria pelo financiamento e assistência técnica, sendo um conjunto de sindicatos e de entidades estudantis responsável pela implementação. Esse primeiro plano foi alterado com a substituição do Ministro da Educação, no entanto, mesmo com as mudanças, foi mantido o método Paulo Freire. O mesmo foi instrumento do Plano Nacional de Alfabetização, que durante os anos de 1962 e 1963 foi planejado e teve início com projeto piloto. A inauguração oficial do projeto aconteceu em 1964, com amplo envolvimento social de vários grupos e expressivo número de inscrições para a formação; com o golpe civil-militar, foi descontinuado ainda em abril de 1964

Após esse momento, com os constantes golpes e contragolpes, muitos programas de educação para a população se extinguem. Nos primeiros dois anos de ditadura, a educação de adultos não recebe muita atenção por parte do Governo Militar que, no entanto, cria, em 1967 o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). O Mobral tinha restrições ao método Paulo Freire, e não mais adotava o caráter cultural da alfabetização estabelecido nos Congressos e nos programas do início da década de 1960. Esse novo movimento de alfabetização tinha o caráter ideológico consonante ao seu governo, de controle e homogeneização, sendo o seu principal viés a abordagem tecnicista e individualista na formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho.

O Mobral, durante a década de 1970, ampliou seu atendimento nas regiões brasileiras, como também a continuidade dos estudos, para a população recém alfabetizada e alfabetizados funcionais, conforme apresenta Cunha (1999). Nesse período, foi contemplado na lei de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/71) um capítulo específico tratando da educação de jovens e adultos, no qual era afirmado o direito dos adultos à educação, embora

a obrigatoriedade escolar fosse restrita ao ensino de 1º grau da população de 7 a 14 anos de idade.

Mesmo diante da forte repressão à educação popular, a alfabetização de adultos proposta por Paulo Freire, ainda era mantida por grupos de educadores, e ganhou mais força com a abertura política iniciada na década de 1980. No ano de 1985, o Mobral é extinto, e se instaura a Fundação Educar, que contava com a participação do governo federal, empresas conveniadas e entidades da sociedade civil. Um longo período, marcado pelo constante preconceito ao analfabeto, narrado como sujeito incapaz. Visão contrastante com a da educação libertadora desenvolvida por Paulo Freire, que propugnava uma nova concepção da imagem do analfabeto como educando, como pessoa sábia, capaz e produtiva, parte da construção das riquezas nacionais. Com a redemocratização do país, e até hoje, esta será uma das concepções de base do ordenamento normativo da EJA, seja em diretrizes curriculares nacionais e de sistemas de ensino, seja em propostas político-pedagógicas de escolas.

Os anos de 1990 marcam a expressiva propagação do neoliberalismo, juntamente com uma globalização desenfreada, que deixaram marcas na educação no mundo todo, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil. A década de 1990 foi iniciada com o governo do presidente Fernando Collor de Mello e uma de suas primeiras ações foi extinguir a Fundação Educar, o que foi feito com a desculpa do “enxugamento” da máquina administrativa, e acompanhava a retirada de subsídios estatais a certas áreas, bem como a implementação de um plano de ajuste das contas públicas e controle da inflação. Com isso também foi extinto o mecanismo que permitia que as empresas pudessem direcionar voluntariamente 2% do valor do imposto de renda devido às atividades de alfabetização de adultos, recursos esses que no passado financiaram o MOBREAL e a Fundação Educar. (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

A lógica neoliberal que fortemente influenciou o governo brasileiro nesse período também redefiniu o financiamento público da área social, colocando a Educação de Jovens e Adultos em segundo plano, enquanto eram priorizadas estratégias de focalização em grupos de extrema pobreza. Nesse sentido, o sistema vigente que definia os rumos da política educacional brasileira no início da década de 1990 gerou a um significativo retrocesso no âmbito da Educação de Jovens e Adultos - EJA (RUMMERT; VENTURA, 2007).

Ainda no governo de Collor de Mello foi criado o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que acabou não saindo do papel (salvo algumas ações isoladas), e foi abandonado durante o governo de Itamar Franco. Neste governo, com o objetivo de ter acesso prioritário a créditos internacionais vinculados aos compromissos assumidos na Conferência

Mundial de Educação para Todos, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, o qual fixava metas de acesso escolar para milhões de jovens e adultos pouco escolarizados. Contudo, ao assumir o governo em 1994, Fernando Henrique Cardoso secundarizou o Plano Decenal e implantou novas medidas, dentre elas a aprovação da Emenda nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundef), quase que simultaneamente à promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Na década de 1990, a Educação de Jovens e Adultos vinha recebendo merecida atenção por intermédio de conferências e cúpulas internacionais organizadas por organismos ligados à Organização das Nações Unidas:

Conferência Mundial Educação para Todos: responder às necessidades educativas fundamentais (Jomtien, Tailândia, 1990), [...] a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); a Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem (Viena, 1993); a Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento (Cairo, 1994); a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (Beijing, 1995); a Conferência das Nações Unidas sobre a Habitação Humana (Habitat II, Istambul, 1996); [...], [e] a Cúpula Mundial da Alimentação (Roma, 1996). (UNESCO 1998 p.8).

Nas conferências citadas acima os dirigentes mundiais manifestaram interesse de que a educação pudesse alcançar todas as pessoas – crianças, jovens e adultos – considerando-a elemento indispensável de uma estratégia para apoiar mecanismos do desenvolvimento sustentável (UNESCO 1998).

O Brasil, assim com outros países em desenvolvimento sofria pressões internacionais no sentido de privatizar a educação, ao passo que também sofria pressão popular e da UNESCO para maiores investimentos na educação, principalmente na educação de jovens e adultos.

No intuito de corresponder a essas pressões, medidas foram aplicadas em várias áreas do governo nacional. A partir de 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso restringiu os gastos públicos e conseguiu aprovar medidas que redefiniram os encargos financeiros com a educação, racionalizando e redistribuindo o gasto público em favor do ensino fundamental obrigatório, na prática essa medida deixava a Educação de Jovens e Adultos à margem das políticas públicas de âmbito nacional (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Em 1996 foi aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – Lei n. 9.934 –, com um texto bem diferente do formulado nos primeiros anos de sua tramitação no Congresso Nacional. No que dizia respeito à EJA, era pouco inovadora e perpetuava uma concepção de correção de fluxo escolar e de compensação. A redução das idades mínimas para a realização de exames

supletivos, de 18 para 15 anos no Ensino Fundamental e de 21 para 18 anos no Ensino Médio, foi uma mudança marcante, mas privilegiar idade mínima para a certificação acabava por marginalizar ainda mais a EJA (RUMMERT; VENTURA, 2007).

Ao substituir a denominação Ensino Supletivo por Educação de Jovens e Adultos, contudo, reafirmou a institucionalização da modalidade, pois essa substituição não representa somente uma mera atualização no vocábulo. Mudar a expressão de ensino para educação alarga o conceito, pois o termo "educação" é muito mais amplo, compreendendo os diversos processos de formação; já "ensino" se restringe a mera instrução (SOARES, 2002).

Em 1998 foi implantado em todo o país o Fundef. A Lei n. 9.424/96, que o regulamentou, delimitou seu foco no ensino fundamental de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, pois impediu que as matrículas registradas no ensino fundamental presencial de jovens e adultos fossem computadas para efeito dos cálculos da distribuição dos recursos dos fundos, o que desestimulou o setor público a expandir o ensino fundamental de jovens e adultos (HADDAD, DI PIERRO, 2000). Cabe esclarecer que os recursos do FUNDEF poderiam ser aplicados na EJA, mas a proibição da contagem das matrículas na redistribuição evidenciou que a mesma não era prioridade.⁵

Em julho de 1997 aconteceu a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V CONFINTEA), que se diferenciou das outras por obter uma significativa participação de diversos parceiros, incluindo grupos da sociedade civil. Em tese, todos os participantes entendiam que:

A educação de [jovens e] adultos, nesse contexto, torna-se mais do que um direito: é a chave para o século XXI. É tanto consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. É um poderoso conceito para a promoção do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça, da equidade de gênero, do desenvolvimento socioeconômico e científico, além de ser um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça. A aprendizagem de adultos pode modelar a identidade do cidadão e dar significado à sua vida. A aprendizagem ao longo da vida implica repensar um conteúdo que reflita certos fatores como idade, gênero, deficiências, idioma, cultura e disparidades econômicas. (UNESCO 1998, p.1).

Contudo, é justo dizer que na década de 1990 o governo brasileiro não seguiu essa linha e não teve esse comprometimento, pois as políticas educacionais, principalmente no que tange

⁵ O texto da Lei n. 9.424/1996 aprovado no Congresso Nacional previa o cômputo das matrículas dos cursos de educação de jovens e adultos para a redistribuição dos recursos do Fundef, no inciso II do parágrafo 1º do art. 2º. Esta disposição foi vetada pelo Executivo, o que foi justificado por uma série de pontos que indicavam fragilidades nos registros estatísticos da EJA, como também para prevenir expansão da oferta sem qualidade (FARENZENA, 2006).

à EJA não corresponderam às expectativas nacionais e internacionais, devido às restrições no gasto público impostas pelo ajuste da economia nacional, respondendo mais às orientações neoliberais (UNESCO, 2008).

Com o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – mandatos 2003-2006 e 2007-2010 –, a EJA ganhou mais ênfase, sendo que nesse governo foi criado o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), que está em vigência até hoje. O Programa previa em sua criação a geração de três vertentes com caráter social para a modalidade de EJA. Primeiro, o Projeto Escola de Fábrica que oferece cursos de formação profissional para jovens de 15 a 21 anos. Segundo, o ProJovem, para jovens de 18 a 24 anos, com escolaridade superior ao 5º ano, mas que não tivessem concluído o ensino fundamental e sem vínculo formal de trabalho. E terceiro, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos (PROEJA) voltado à educação profissional técnica em nível de ensino médio (FRIEDRICH; C. BENITE; M. BENITE; PEREIRA, 2010).

O Programa foi ampliado com o Fazendo Escola e a publicação de materiais para a formação de educadores, bem como, sofreu modificações ao longo dos anos, devido a substituição de ministros, delegação de tarefas de governança para diferentes coordenações e diretorias dentro do MEC, sendo que, nem todas as medidas para a Educação de Jovens e Adultos foi realizada dentro do PBA, outros programas como Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano), e o Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) também foram criados com o mesmo fim. (DI PIERRO; HADADD, 2015).

O Programa Brasil Alfabetizado ainda não foi avaliado de maneira sistemática e quantitativa, que muito se deve ao fato do MEC não disponibilizar informações contínuas sobre o PBA, tornando difícil mensurar o tamanho e a efetividade do Programa. Dito isso, mesmo que possua um grande potencial para reduzir a taxa de analfabetismo entre jovens e adultos, ainda não foi possível entender sua verdadeira eficiência (TUFANI, 2016).

Mais adiante, nesta dissertação, programas e ações federais de assistência da União aos estados e municípios na EJA, no período 2006-2016 serão detalhados. O PBA foi aqui destacado em função da ampla cobertura que atingiu. No período, porém, vai aparecer uma série de ações voltadas à EJA, principalmente a incorporação desta modalidade a programas da educação básica, como livro didático, alimentação escolar e dinheiro direto na escola.

4.2. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OUTROS IMPORTANTES ASPECTOS LEGAIS

A Constituição Federal de 1988 é um marco importante da história do Brasil, a constituinte e seu caráter cidadão conseguem dar vazão à reivindicação de diversos direitos, em relação aos quais o Estado era omissivo e, mais do que isso, nos seus 21 anos de ditadura, até mesmo coibidor. No conjunto de direitos educacionais a serem garantidos pelo Estado, vamos ter também, conforme o art. 208, I, do texto original da Constituição da República de 1988, o “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988, *on-line*).

Em 1996, com a Emenda n. 14 à Constituição Federal, a redação do inciso I do art. 208 foi alterada para “**ensino fundamental** obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, **sua oferta gratuita** para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (grifos meus). Com a mudança, muitas interpretações se colocaram no debate público, com forte acento, no âmbito acadêmico, a um retrocesso; isto porque foi interpretado que se retirava a obrigatoriedade do Estado na oferta da EJA. Outra perspectiva é a de considerar como ensino fundamental obrigatório aquele que coloca um mandato a certo segmento da população, o mandato de frequentar a escola; neste caso, à época, as crianças a partir de sete anos de idade e os adolescentes, no ensino fundamental.

Deste modo, o dever do Estado seria o de garantir o ensino fundamental ao segmento da população obrigado a frequentar a escola e também àqueles que não tivessem concluído o ensino fundamental no intervalo de tempo considerado adequado pela norma escolar. Mesmo que esta segunda interpretação tenha validade, o problema principal que se colocou com a nova redação do inciso I do art. 208 é o de que a garantia de oferta para a população fora da faixa etária da obrigatoriedade deixou de ser “direito público subjetivo”, pois, conforme o parágrafo 1º do mesmo art. 208: “O acesso ao ensino público e gratuito é direito público subjetivo”. De outra parte, a redação do inciso II do art. 208 preceituou como dever do Estado a garantia de “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, o que pode ser interpretado como dever de ofertar o ensino médio a todos os concluintes do ensino fundamental, independentemente da idade.

Posteriormente, em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, há nova mudança no texto a que estou fazendo referência: “**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” (grifos meus). A cobertura da obrigatoriedade escolar é ampliada para a educação básica da população de quatro a 17 anos de idade e a educação básica gratuita passa a ser assegurada “para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Com esta nova redação, é de sublinhar a garantia, no texto constitucional, de dever do Estado para com a oferta do ensino médio para adultos e jovens fora da faixa etária da obrigatoriedade escolar, uma vez que anteriormente apenas era afirmado o dever para com a oferta gratuita do ensino fundamental para o segmento não atingido pela obrigatoriedade.

Na década de 1990 se colocam os desafios de uma nova fase, na qual se torna obrigação do Estado, compreendendo todos os entes federados, garantir o acesso à educação para jovens e adultos, e os meios para o atendimento com padrão de qualidade a todas as pessoas que não acessaram ou não concluíram o ensino fundamental e o ensino médio na idade tida como a adequada.

Na mesma década foi editada a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, fortalecendo a regulamentação dos direitos à educação. No seu Título V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino – a seção V é dedicada à modalidade *educação de jovens e adultos*, contado com o artigo 37, parágrafos 1º e 2º, e o artigo 38, com o respectivo parágrafo 1º. Nessa seção fica estipulado o grupo a que se destina essa modalidade, os compromissos das redes de ensino em garantir a oferta, tendo em conta as especificidades dos alunos, assim como em propiciar ao aluno trabalhador a permanência na escola. No Título III da LDB – Do Direito à Educação e do Dever de Educar –, o artigo 4º determina a oferta regular da educação para jovens e adultos, com condições “adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se, aos que forem trabalhadores, as condições de acesso e permanência na escola”

Ainda que a LDB represente um avanço para a modalidade, seu texto não condensa um tratamento mais detalhado das demandas da EJA. Se pensada toda a trajetória histórica do atendimento, ou a falta de atendimento, da população que não teve acesso ou foi excluída dos espaços de ensino, bem como todas as discussões, encontros, congressos e campanhas acerca das necessidades e especificidades dessa modalidade, é possível ver avanços e também reivindicar que poderia ter havido um maior aprofundamento da Lei sobre a EJA, o que é pontuado por Cunha (1999, p.16):

Ressalte-se que, embora a Lei n. 9.394/96 tenha dedicado uma seção para educação de jovens e adultos, com apenas dois artigos desprovidos de aprofundamento em relação ao tema, considerando que se trata de uma modalidade de ensino e perpassa a educação básica, entendemos que principalmente os artigos 2º, 4º e 5º tratam essa

educação sob o ponto de vista do ensino fundamental, o que é, sem sombra de dúvida, um ganho em relação à LDB anterior.

Cabe observar que, em 2013, a Lei nº 12.796 impôs mudanças no texto da LDB, entre elas o reconhecimento explícito da garantia, pelo Estado, do “acesso público e gratuito aos **ensinos fundamental e médio** para todos os que não os concluíram na idade própria” (Art. 4º, IV). Reforça-se, assim, a garantia de ensino médio para os potenciais beneficiários da EJA, coerente com a mudança havida no texto constitucional com a Emenda n. 59/2009.

Cabe assinalar, ainda, duas outras modificações no texto da LDB, referentes à EJA. Em 2008, por meio da Lei n. 11.741, ficou estabelecido que a EJA deve articular-se com a educação profissional, de modo preferencial (art. 38, parágrafo 3º), o que expressa uma orientação que já vinha sendo adotado pelas políticas PROJOVEM e PROEJA. Já com a Lei n. 13.632/2018, ao conteúdo do art. 37, que define o público alvo da modalidade, foi acrescida a diretriz de que a EJA deve constituir instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida, marca da influência de concepções da Declaração de Hamburgo e Agenda para o Futuro, firmadas na V CONFINTEA.

Após a década de 1990 outro documento legal de fundamental importância na Educação de Jovens e Adultos foi a Resolução do Conselho Nacional de Educação (RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 1, DE 5 DE JULHO DE 2000)⁶, de diretrizes curriculares nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Nessa resolução o CNE define que as diretrizes devem:

[...] obrigatoriamente serem observadas na oferta e na estrutura dos componentes curriculares de ensino fundamental e médio dos cursos que se desenvolvem, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e integrantes da organização da educação nacional nos diversos sistemas de ensino, à luz do caráter próprio desta modalidade de educação. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2000, p. 1).

Segundo o documento, a modalidade da Educação de Jovens e Adultos deve ser atendida de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) estabelecidas nas resoluções 2/98 e 3/98 CNE/CEB sobre as etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. No entanto, é destacada a importância de considerar as especificidades do público ao qual a EJA é destinada; o documento preceitua que é necessário que o modelo pedagógico garanta equidade, respeito à diferença e proporcionalidade, nos seguintes termos:

⁶ Esta Resolução foi fundamentada no Parecer CNE/CEB 11/2000.

“I - quanto à eqüidade, a distribuição específica dos componentes curriculares a fim de propiciar um patamar igualitário de formação e restabelecer a igualdade de direitos e de oportunidades face ao direito à educação;

II- quanto à diferença, a identificação e o reconhecimento da alteridade própria e inseparável dos jovens e dos adultos em seu processo formativo, da valorização do mérito de cada qual e do desenvolvimento de seus conhecimentos e valores;

III - quanto à proporcionalidade, a disposição e alocação adequadas dos componentes curriculares face às necessidades próprias da Educação de Jovens e Adultos com espaços e tempos nos quais as práticas pedagógicas assegurem aos seus estudantes identidade formativa comum aos demais participantes da escolarização básica.” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2000, p. 1).

A estrutura e a duração dos cursos da EJA, respeitadas as DCN, devem ficar sob responsabilidade de cada sistema de ensino, considerando o regime de colaboração entre os entes federados. A idade mínima considerada para a matrícula em cursos e para a realização de exames supletivos é de 15 anos completos no ensino fundamental e, para a etapa do ensino médio, a faixa estaria deve ser igual ou superior aos 18 anos completos. Com relação à formação inicial e continuada de professores da EJA, as referências também foram as Diretrizes Nacionais Curriculares para o ensino fundamental e o ensino médio, e as diretrizes nacionais para a formação de professores. Outro ponto essencial da Resolução de 2000, a ser destacado, é o da regulamentação dos exames e cursos semipresenciais e a distância realizados por instituições estrangeiras, sobre o qual são determinados aspectos de reavaliação desses para fins de efeito legal.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), no ano de 2010, volta a abordar a Educação de Jovens e Adultos por parecer e resolução. O Parecer homologado em julho de 2010 que “Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica” elucida a dívida social do Brasil com os cidadãos que não conseguiram estudar na chamada idade própria. Ainda no Parecer homologado em 2010, a importância da modalidade é reforçada:

Essa defasagem educacional mantém e reforça a exclusão social, privando largas parcelas da população ao direito de participar dos bens culturais, de integrar-se na vida produtiva e de exercer sua cidadania. Esse resgate não pode ser tratado emergencialmente, mas, sim, de forma sistemática e continuada, uma vez que jovens e adultos continuam alimentando o contingente com defasagem escolar, seja por não ingressarem na escola, seja por dela se evadirem por múltiplas razões. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013, p. 40).

Conforme o documento, a organização da EJA deve considerar os contextos e experiências dos seus alunos para planejamentos e calendários, entre outros elementos. Na sequência deste Parecer, é aprovada a Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, de Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Nesta norma, assim como no Parecer,

são apresentados seis pontos como objetivos a serem considerados, tanto no currículo quanto na flexibilização dos tempos e espaços na Educação de Jovens e Adultos, com a finalidade de que seja:

- I – Rompida a simetria com o ensino regular para crianças e adolescentes, de modo a permitir percursos individualizados e conteúdos significativos para os jovens e adultos;
- II – Provido suporte e atenção individual as diferentes necessidades dos estudantes no processo de aprendizagem, mediante atividades diversificadas;
- III – valorizada a realização de atividades e vivências socializadoras, culturais, recreativas e esportivas, geradoras de enriquecimento do percurso formativo dos estudantes;
- IV – Desenvolvida a agregação de competências para o trabalho;
- V – Promovida a motivação e orientação permanente dos estudantes, visando a maior participação nas aulas e seu melhor aproveitamento e desempenho;
- VI – Realizada sistematicamente a formação continuada destinada especificamente aos educadores de jovens e adultos. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2010b, p. 10).

A Resolução de julho de 2010 ainda aponta que essa modalidade da Educação Básica deve prover cursos e exames supletivos para continuidade no ensino considerado como “regular”, no entanto, destaca a preferência de que jovens e adultos tenham a educação profissional articulada com a Educação Básica, conforme consta no artigo 37 da LDB, com a redação dada pela Lei n. 11.741/2008.

Ainda em julho de 2010, o CNE edita a Resolução nº 3, de 15 de junho, de Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, contemplando três aspectos: idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. É afirmado no documento que o sistema educacional público de Educação Básica de jovens e adultos é uma política pública de Estado e não apenas de governo.

No Art. 4º, é tratado da duração dos cursos presenciais, continuando com o estabelecido no Parecer CNE/CEB nº 29/2006: anos iniciais do ensino fundamental com duração a critério dos sistemas de ensino; nos anos finais do ensino fundamental a duração mínima deve ser de 1.600 horas; no ensino médio, a duração mínima de 1.200 horas. O documento reforça que a duração de 1.200 horas destinadas à habilitação profissional é cumulativa com a carga horária mínima do ensino médio, acrescentando-se ao total de horas a serem cumpridas.

No Art. 5º, mantém a idade mínima de 15 anos completos para ingresso na EJA/ensino fundamental, assim como exige o atendimento pleno dos jovens e adultos situados na faixa de 15 anos ou mais, com defasagem idade-série; a idade mínima de 18 anos completos para a EJA/ensino médio, cursos ou realização de exames de conclusão, é reiterada. Expõe, como

necessidade, a ampla oferta da modalidade, tanto em turno diurno, como noturno, com chamada de estudantes, assim como acontece no ensino dito regular. Fica de responsabilidade dos sistemas de ensino a certificação decorrente dos exames de EJA, com apoio a técnico e financeiro do INEP/MEC sempre que necessário.

A Resolução trata dos cursos de EJA desenvolvidos via educação a distância (EAD), no qual estipula que o mesmo deve ocorrer apenas para o segundo segmento do ensino fundamental e no ensino médio; o mínimo de horas é o mesmo estipulado para aulas presenciais e a idade mínima para matrícula também é a mesma. O documento expõe as exigências mínimas para oferta da EJA/EAD, desde o rigor nas características do espaço físico que deve ser oportunizado, passando pelas tecnologias e plataformas apropriadas, atendimento por profissionais licenciados, com polo de apoio pedagógico, e sistemática avaliação das instituições escolares que oferecerem cursos EAD na Educação de Jovens e Adultos.

Ainda aborda a realização de políticas e ações para formação inicial e continuada de professores de na educação básica de jovens e adultos. E trata da necessidade da avaliação e aproveitamento dos conhecimentos antes do ingresso no curso da EJA; por último, faz referência à ampliação de programas como PROEJA e ProJovem, “com o incentivo institucional para a adoção de novas experiências pedagógicas, promovendo tanto a Educação Profissional quanto a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores.” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2010a, p. 10)

As normas da Resolução que define as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, assim como as do Parecer que a fundamenta, são mais específicas que outros documentos, sobre os aspectos que organizam a modalidade. Abordam detalhes que padronizam a oferta e o funcionamento da EJA no país, ao mesmo tempo que reforçam a necessidade de que os cursos da EJA atendam às especificidades e aos contextos de referência do seu público alvo.

Na legislação, acrescenta-se também a Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2001-2011. A EJA é uma das modalidades de ensino contempladas com diagnóstico, diretrizes e objetivos/metasp desse PNE. Esse Plano contemplou 26 objetivos/metasp para a EJA, abrangendo, entre outros, a erradicação do analfabetismo, a ampliação da cobertura da EJA, a produção e disseminação de materiais pedagógicos, a articulação da EJA com a educação profissional e da educação com outras áreas de política social, a formação de educadores. Nas diretrizes, embora seja reconhecida a decisiva contribuição do poder público no financiamento de ações, é bastante enfatizada a necessidade

de atuação de entidades da sociedade civil para a alfabetização e para a universalização do ensino fundamental.

No período mais atual, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), também contempla direitos e demandas da EJA, principalmente no quesito de oferta e permanência. A modalidade está presente em diversas metas, das quais destaco as de número 4, 8, 9 e 10. A meta quatro apresenta, na estratégia 4.12, a necessidade de “[...] articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, em parceria com as famílias, com o fim de desenvolver modelos de atendimento voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação de jovens e adultos [...]”. A meta oito abrange aumentar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos a fim de alcançar no mínimo 12 anos de estudo para as populações do campo, mais pobre e da região de menor escolaridade do país, bem como igualar a escolaridade média, de negros e não negros. Na estratégia 8.2 está especificada a ação de implementar programas de educação de jovens e adultos, para garantir a continuidade da escolarização após a alfabetização inicial. A meta nove se refere especificamente à EJA com o objetivo central de elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. A mesma desdobra-se em nove estratégias basilares para atingir a meta proposta, inclusive a de dispor de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde para o atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos. Por fim, a Meta 10, com nove estratégias, para que seja ofertado, no mínimo, 25% das matrículas da EJA nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

No Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (Lei n. 14.705/2015), a educação de jovens e adultos é contemplada em diversas metas, dentre as quais também destaco disposições das metas 4, 8, 9 e 10. Na meta 4, sobre educação especial, a estratégia 4.39 pontua a garantia e ampliação do atendimento educacional especializado a jovens e adultos do público alvo da educação especial. Na meta 8 – sobre aumento da escolaridade média da população de 18 a 29 anos a fim de alcançar no mínimo 12 anos de estudo para as populações do campo, indígena, quilombola e mais pobre – a estratégia 8.3 prevê a implementação de programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais que estejam fora da escola ou com defasagem idade-série, buscando associá-los a estratégias que garantam a continuidade da escolarização, sendo indicada com ênfase a associação entre o ensino fundamental e médio integrados à educação profissional para os jovens, adultos e idosos; outras estratégias da meta referem a alfabetização e a educação de adultos e jovens indígenas. Na meta 9, referente à

ampliação da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais, as metas são: chegar a uma taxa de 98% e reduzir em 55% a taxa de analfabetismo funcional; são metas mais ousadas do que as do PNE. A meta 10, sobre a oferta da EJA, nos ensinos fundamental e médio, integrada à educação profissional é idêntica à do PNE. Em todas as metas aqui destacadas, várias das estratégias fazem referência a ações a serem realizadas sob coordenação pela Secretaria Estadual de Educação e em parceria com as secretarias municipais de educação.

Ao finalizar este capítulo, faço duas observações. Uma primeira é de que alguns aspectos da legislação referentes ao financiamento da educação e que atingem a EJA serão trabalhados mais adiante, no Capítulo 5 desta dissertação. Em segundo lugar, registro que não foi possível, até o momento, elaborar uma categorização dos aspectos legais referentes vigentes sobre o direito à educação de adultos e jovens, aos deveres do Estado para com a educação de jovens e adultos e sobre as especificidades da organização e funcionamento da EJA. Planejo chegar a esta elaboração na versão final da dissertação, com o intuito de sintetizar, numa perspectiva mais analítica, parte do conteúdo deste Capítulo.

5. EXPLORANDO O REFERENCIAL TEÓRICO: DIREITO À EDUCAÇÃO, ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O desenvolvimento de alguns marcos teóricos é imprescindível para delinear as perspectivas sob a qual a pesquisa está sendo construída. Obviamente, o financiamento da EJA é um dos itens contemplados, posto que a sua análise é o principal foco da dissertação. O objetivo geral, contudo, explicita a intenção de discutir este financiamento à luz do direito à educação e das responsabilidades governamentais na educação, itens também delimitados aqui; as responsabilidades governamentais, num país federativo como é o Brasil, e com expressão deste federalismo na área educacional, demanda ser entendida na perspectiva de relações intergovernamentais. O financiamento e a oferta da EJA serão trabalhados como política pública e, por isso, é contemplada uma conceituação de política pública, bem como conceitos e ferramentas da análise de políticas públicas, esta última compreendida no trabalho como a principal referência de ordem teórico-metodológica.

5.1. O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE CIDADANIA

A concepção do que é o Direito não é exequível em apenas uma definição, ele mesmo como conceito necessita de contextualização, uma vez que é portador de significados análogos. Nesse estudo inicial não desenvolverei o conceito de Direito na sua complexidade, mas busco expor o seu significado em função do objeto de pesquisa.

Na sua etimologia, a palavra *direito* tem sua origem no latim *directus*, *a, um* e significa: o que segue regras pré-determinadas, ou um dado preceito. Em estudo sobre o Direito do Homem há distinções ao que se chama Direito Positivo que, simplificada, abrange um conjunto de regras/normas determinadas e impostas em um território específico, normalmente pelo Estado, e o Direito Natural que, em uma compreensão reduzida, não seria limitado a um território ou Estado, e não dependeria da afirmação do homem para ser válido. (BOBBIO, 2004)

De acordo com Bobbio (2004) o direito natural (no sentido restrito da palavra) expressa um momento histórico de nascimento dos direitos, o que progride como direitos positivos e, por fim, se aprimora como direitos positivos universais. Nesse mesmo livro, o autor explica que

“os direitos naturais são direitos históricos; nascem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade; tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico.” (BOBBIO, 2004, p. 7) O autor ainda discorre sobre uma distinção dos direitos por geração, a primeira geração é o direito à liberdade, a segunda geração é referente aos direitos sociais – neles se encontra o direito à educação – e os direitos da terceira geração “[...] constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata”. (BOBBIO, 2004, p. 9). Mas entre as discussões desse direito se destaca a preservação do meio ambiente como condição para a vida no planeta. A quarta geração de direitos se refere às pesquisas biológicas e ao patrimônio genético.

Para o mesmo autor (BOBBIO, 2004), a doutrina dos direitos do homem, surgida nos séculos XVII e XVIII, evolui consideravelmente. Passou por processos de conversão em direito positivo, generalização e internacionalização, chegando, mais recentemente à especificação. A especificação refere-se aos sujeitos titulares de direitos. O autor exemplifica as situações de especificação para marcadores de gênero, de fases da vida e entre estados normais e excepcionais na existência humana. Cita documentos internacionais que atestam estas especificações.

O reconhecimento do direito à educação de jovens e adultos pode ser concebida no marco da segunda geração de direitos – pois a educação é direito de natureza social –, bem como integrando o processo de especificação de direitos, pois se trata de afirmar o direito à educação para pessoas que estão numa etapa singular da vida, ou seja, os cidadãos adultos e jovens. Conforme já referido no capítulo anterior desta tese, documentos internacionais dos anos 1990 e 2000 expressam a especificação aqui aludida: Educação para Todos (Jomtien, 1990 e Dakar, 2000); Declaração de Hamburgo e Agenda para o Futuro (1997); Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (2000).

O direito à educação é um direito social, um tema antigo e atual, que está presente em várias sociedades como objeto de constante debate público: “Hoje não há país do mundo que não garanta, em seus textos legais o acesso de seus cidadãos à educação básica.” (CURY, 2002, p. 246). Em nosso país, o direito à educação ocupa esse lugar de constante disputa, e de muitas carências, ainda que, pela Carta Magna, e outros textos normativos, esteja reconhecida a garantia do direito à educação, e o direito à educação de jovens e adultos. Contudo, o direito legal é apenas parte do processo. Conforme Bobbio (2004) o direito depende da obrigação, e ambos dependem de uma norma de conduta, ainda que ocorra a contradição de que o direito depende das obrigações correspondentes, mas as obrigações podem ocorrer sem direitos.

Tendo em conta a contextualização histórica da educação pública no Brasil e a educação pública de jovens e adultos, apresentada nesta dissertação, vemos que todo o processo de garantia de direito positivo está amarrado ao seu contexto temporal e territorial, e o mesmo resulta de uma convergência de fatores internos e externos ao Estado, da preocupação com uma melhoria, um avanço, que possui seu próprio significado para diferentes grupos, pelos quais se estabelecem as disputas dentro de determinadas correlações de força:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (BOBBIO, 2004, p.9).

Não foram poucas as disputas para que, na nossa legislação, ainda que com muitos tropeços, e graves quedas, o mínimo do direito à educação de jovens e adultos fosse previsto e, por consequência, compreendido como obrigação do Estado. Para Bobbio (2004, p. 11):

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido. Não se poderia explicar a contradição entre a literatura que faz a apologia da era dos direitos e aquela que denuncia a massa dos “sem-direitos”. Mas os direitos de que fala a primeira são somente os proclamados nas instituições internacionais e nos congressos, enquanto os direitos de que fala a segunda são aqueles que a esmagadora maioria da humanidade não possui de fato (ainda que sejam solene e repetidamente proclamados).

Faz-se importante destacar que a educação é um direito social que, no formato “moderno” de sociedade e organização política, econômica e social, é fundamental no exercício dos demais direitos, civis, políticos e sociais, pensamento que se manifesta na fala de Saviani:

Isto quer dizer que a sociedade urbano-industrial se baseia em normas escritas. Portanto, a participação ativa nessa sociedade, vale dizer, o exercício dos direitos de todo tipo, pressupõe o acesso aos códigos escritos. Eis porque esse mesmo tipo de sociedade erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização da escola elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres. (SAVIANI, 2013, p.745)

Outro argumento importante a ser pensado acerca da garantia do direito à educação são as circunstâncias sociais de uma determinada sociedade. Quando o direito é referido como conceito submetido ao seu âmbito histórico, olhar para a sociedade e suas características de forma concreta é o que viabiliza um entendimento articulado sobre o que representa a garantia do direito à educação naquele contexto. Sendo assim, mesmo com o estabelecimento legal do

direito à educação, não há garantia de sua execução, os limites sociais e econômicos criam barreiras difíceis de serem transpostas, de acordo com Cury (2002):

[...] sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É inegável também a dificuldade de, diante da desigualdade social, instaurar um regime em que a igualdade política aconteça no sentido de diminuir as discriminações. (CURY, 2002, p. 247).

Contudo, a garantia do direito à educação, dentro da norma estabelecida em uma sociedade pelos seus documentos normativos, ainda que não represente a efetivação do mesmo, tem na confirmação do seu caráter legal um dos primeiros passos na luta pelos direitos sociais.

5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Começo com uma citação de Hannah Arendt, para situar um entendimento mais amplo da política, como instituição de organização da vida em comum:

A política, assim como aprendemos, é algo com uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade, como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível o convívio. (ARENDR, 2009, p. 45).

Apresentar um entendimento de política pública é uma tarefa complexa e, até certo ponto, inviável, se pensarmos na particularidade da expressão *política*, cujo significado tem muitas variáveis, suscetíveis ao contexto em que estão inseridas. A política pública, como ação pública, surge de demandas, de necessidades e de interesses da sociedade, em suas diversas formas de organização, civil, jurídica, através de grupos, instituições, movimentos sociais, e também se originam em demandas do próprio Estado, do sistema político (*polity*). As demandas normalmente são reivindicações de direitos em seu aspecto legal e prático, de bens e serviços públicos, oriundas de atores políticos e atores sociais, processando-se no sistema da *politics* e, portanto, envolvendo relações de poder, disputas e consensos.

A educação de jovens e adultos é um direito positivo, previsto pelo nosso Estado e de caráter público, sua efetivação exige financiamento. A oferta e financiamento da EJA se estabelecem sob diversas ações, com políticas públicas, e como uma política pública. Sendo

assim, é pertinente que nessa pesquisa fique explicitada a noção de políticas públicas e de análise de políticas públicas.

Essa área de estudo é amplamente desenvolvida por diversos teóricos, que visam compreender a política pública e, para isso, desenvolvem teorias, abordagens e ferramentas para sua análise. Para Souza (2006), política pública é um “[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

Na análise de políticas públicas, devido ao amplo espectro que o conceito política possui, é habitual usar as expressões em inglês *polity*, *politics* e *policies*, que separam em diferentes termos as dimensões que em nossa língua se resumem em única palavra: política. A *polity* é a se refere à dimensão institucional, à estrutura e à organização dos sistemas político-administrativos. A *politics* é a dimensão dos processos políticos, na qual se estabelecem as relações políticas entre atores, o jogo político. A *policy* (*policies* no plural) trata do conteúdo das políticas, é a parte objetiva, concreta, a ação pública. Segundo Muller e Surel (2002, p. 10): “Estudar a ação pública é situar-se – principalmente – no quadro da terceira acepção, (*policies*) a das *politics*. O que não quer dizer, evidentemente, que as outras dimensões deverão ser ignoradas e, em particular, a dimensão da competição política.” Sobre a relevância dessa distinção dos termos, Frey (2000, p. 217) argumenta que é proveitosa “na estruturação de projetos e pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.”

Dentro do campo teórico de análise de políticas públicas uma das principais vertentes é a *Policy Analysis* (análise de políticas públicas) na qual encontram-se os conceitos ou modelos de *policy Arena* (arena política) e *Policy Cycle* (ciclo das políticas públicas), considerados tradicionais, de acordo com Frey (2000). Em contrapartida, há a teoria do Neo-institucionalismo, que faz crítica ao formato da *Policy Analysis*, por, em sua essência, considerar mais o conteúdo da política pública e de certa forma negligenciar a importância das condições institucionais. Há, ainda, a teoria da análise de estilos políticos que, como a neo-institucionalista, faz crítica a *Policy Analysis* e que tem como foco a pesquisa da cultura política, que compreende a existência de um estilo político que se forma a partir de determinada estrutura social e econômica de uma sociedade. Para Frey, (2000), o estudo de políticas públicas nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, se beneficiaria da combinação de ferramentas da *policy analysis*, bem como de elementos do neo-institucionalismo e da análise

de estilos políticos, a fim de dar conta de contextos em que existe instabilidade nas instituições e ausência ou fragilidade de padrões político-administrativos.

Diante da questão que deu origem a esse estudo, a análise de políticas públicas é o principal instrumento para obter alguns entendimentos sobre o financiamento na EJA e a garantia do seu direito. A Educação de Jovens e Adultos no Brasil é resultado de diversas ações públicas, que envolvem as esferas de governo e seus atores sociais e políticos. Muitos elementos possibilitam o desenvolvimento dessa *policie*, é crucial a compreensão da estrutura que a mantém, e os jogos políticos, no qual as políticas da EJA são discutidas e disputadas. Há uma complexidade que precisa ser contemplada minimamente para atender à questão central do estudo. Segundo Muller e Surel (2002):

[...] a análise das políticas públicas não procede, propriamente falando, de um recorte da esfera política, privilegiando certas atividades e deixando outras de lado. É próprio da análise das políticas, lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto [...] (MULLER; SUREL, 2002, p. 10).

É essa perspectiva, de estudar a *policie* no conjunto de suas ações, que esse estudo buscará seguir, dentro dos limites temporal e espacial planejados.

5.3. “RESPONSABILIDADE DE QUEM?”: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O contexto político-institucional em que se desenvolve a política pública da EJA, conforme apontamos no capítulo anterior, é parte basilar para a sua análise. É necessário ter elucidados a organização estatal e da área da educação, as relações entre os entes federativos e seus encargos na área da educação. O modelo de Estado no Brasil, bem como as interdependências entre níveis de governo, são elementos que demarcam certos percursos de uma política pública, visto que a mesma é dependente da regulamentação normativa, bem como da sua execução pelos entes federados.

O Estado brasileiro se estrutura como uma República Federativa, baseada em três esferas de governo: União, Estados e Municípios. Cada ente federado possui responsabilidades educacionais, compreendendo as dimensões de regulamentação, planejamento, oferta, financiamento e avaliação. Os entes são autônomos, pelos termos da Constituição, logo, também o são na organização dos sistemas educacionais. Como reforça Farenzena (2012): “[...]”

governos estaduais e municipais têm autonomia nas suas respectivas áreas de jurisdição na educação, mas a exercem subordinados a uma regulação posta por normas e ações de caráter nacional, quer dizer, que incidem sobre todos os sistemas. ” (FARENZENA, 2012, p. 186).

O Art. 211 da Constituição da República estabelece as grandes linhas de competências de cada esfera de governo no setor educacional. A União deve organizar o sistema federal de ensino e financiar a rede pública federal, como também exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educativas e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados e municípios. De acordo com a Carta Magna, os municípios devem atender prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil, e aos estados fica o encargo de atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio.

Portanto, a modalidade EJA, que abrange ensino fundamental e ensino médio, deve ser prioridade dos municípios e estados no que diz respeito ao ensino fundamental e prioridade dos estados no que concerne ao ensino médio. Também deve ser objeto de assistência financeira e técnica do governo federal, direcionada às redes de ensino dos governos subnacionais.

A Constituição Federal e a LDB estabelecem o direito à educação básica dos quatro aos 17 anos de idade, sendo obrigatória e gratuita, mas, igualmente, preceituam a sua garantia para todos aqueles que não tiveram acesso a ela na idade considerada própria. A EJA é uma modalidade que busca, justamente, garantir o direito à população que não acedeu ao sistema educacional ou não concluiu a educação básica dentro das idades tidas como mais apropriadas, a saber: a conclusão do ensino fundamental até os 15 anos de idade e a conclusão do ensino médio até os 18 anos de idade.

Cabe uma observação sobre o que preceitua o parágrafo 5º do art. 211 da Constituição Federal: “A educação básica pública atenderá prioritariamente ao **ensino regular**. ” (grifos meus). Qual o significado, na atualidade, de “ensino regular”? A EJA é/deve ser considerada “ensino regular”? Parte da EJA é regular, no sentido de regulamentada, e parte não o é? Que implicações estas delimitações têm ou podem ter nas ações públicas prioritárias dos entes federados? Esta é uma discussão relevante e tem atenção na pesquisa.

Outras incumbências do Poder Público e, portanto, dos governos, previstas na Constituição, com repercussões na EJA, são: a universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Em nosso país, a oferta da educação básica é descentralizada, ou seja, não é concentrada na União, cabendo aos estados e municípios a maior responsabilidade direta para com essa oferta, sendo o ensino fundamental compartilhado por ambas, em regime de colaboração, conforme a legislação. Há que considerar, contudo, que o nível normativo atribui à União um papel supletivo e redistributivo, com objetivos e instrumentos definidos. Portanto, a distribuição de responsabilidades configura uma interdependência que é elemento indispensável a ser considerado no estudo das políticas de financiamento e oferta da EJA.

Esta configuração de responsabilidades governamentais, que conjuga autonomia e interdependência, contudo, não pode ser olhada tão somente pelo ângulo formal das disposições normativas. Conforme pondera Celina Souza (2002, p. 433), em artigo sobre descentralização nas relações intergovernamentais, em “países marcados por alto grau de heterogeneidade, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para antigos problemas, como o das desigualdades inter e intra-regionais.” Referindo-se especificamente ao Brasil, Farenzena (2012, p.185) aponta o “problema da distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo por causa do grande desequilíbrio da capacidade de gastos públicos e de oferta de políticas sociais entre elas, num contexto de omissões, déficits e desigualdades na provisão de serviços”. Há concordância sobre as questões implicadas nas relações entre ente federados, revelando-se mais um elemento importante a ser considerado na análise aqui proposta: as tensões e desafios que se apresentam num sistema de compartilhamento de responsabilidades, tendo em conta as desigualdades presentes e as perspectivas de promoção de justiça social por meio das políticas públicas.

5.4. “RESPONSABILIDADE DE QUEM?”: ASPECTOS DO FINANCIAMENTO

O financiamento público da educação é contemplado como referência nesse estudo por ser instrumento essencial na garantia da educação básica e, por conseguinte, da Educação de Jovens e Adultos. Grandes dilemas enfrentados nas redes públicas de ensino estão ligados à falta de provimento, desde baixos salários dos profissionais da educação à falta de estrutura básica para o estabelecimento de uma escola, entre muitos outros sérios problemas. A questão do financiamento é por certo hoje um grande limitante de maiores avanços para uma educação pública de qualidade. As possibilidades de viabilizar o atendimento à educação com todas as

garantias previstas na lei, com aumento no volume de recursos públicos e uma melhor redistribuição do mesmo, são temas de muitas pesquisas, e de muita polêmica.

A expansão do financiamento da educação pública demandaria da União a reorganização da forma como os recursos são distribuídos, e de acordo com as necessidades repercutiria até mesmo numa mudança na arrecadação de tributos, sendo assim motivo de acirradas disputas dos atores políticos. Um ótimo exemplo dessas disputas se deu no processo de aprovação do Plano Nacional de Educação de 2014, cuja meta 20 estipula ampliar o investimento público em educação pública para atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º ano de vigência (2019) e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (2024). A aprovação dessa meta foi amplamente discutida, pelo seu caráter fundamental para o atingimento das demais metas, e em função da significativa inversão financeira prevista, tendo em vista o gasto/investimento que tem girado em torno de 5% do PIB nacional.

Conforme Machado e Farenzena (2016, p.173) “O financiamento da educação pública tem sido, desde o período de redemocratização do país nos anos 1980, um dos temas centrais da agenda pública e governamental da política educacional brasileira”. Sendo este tema de suma importância nesse trabalho, trago algumas características essenciais do financiamento público da educação no Brasil, uma vez que o financiamento da EJA está delimitado por estas características.

A Constituição Federal é, historicamente, o principal documento legal que estabelece as bases do funcionamento da educação pública e seu financiamento. A Constituição de 1988 é a Carta que mais especificou a definição dos dispositivos que guiam a estrutura do financiamento público da educação, expostos nos artigos 211, 212 e 213.

O financiamento da educação nas três esferas de governo tem como principal fonte a vinculação da receita de impostos, determinação que surgiu pela primeira vez na Constituição de 1934. Cada esfera de governo é responsável pela oferta de determinadas etapas de ensino, conforme visto no tópico 4.3, e para cada um dos entes federados a Constituição estipulou a porcentagem mínima a ser aplicada e uma prioridade, conforme o seu Art. 212:

Art. 212 – 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.

[...]

3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.⁷ (BRASIL, 2016).

Como pode ser observado, a distribuição desses recursos prioriza o ensino obrigatório, sua universalização, garantia de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação, devendo os recursos serem aplicados exclusivamente em despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Esta prioridade repercute na EJA, pois o ensino obrigatório é aquele para a população de 4 a 17 anos de idade, na educação básica. O atendimento, na EJA, de adolescentes de 15 a 17 anos insere-se na prioridade financeira. As necessidades de atendimento, na educação básica, para adultos e jovens com 18 anos ou mais não são consideradas prioritárias do ponto de vista da distribuição dos recursos públicos, mas devem fazer parte da ação estatal na educação, uma vez que é dever do Estado garantir oferta gratuita tendo em conta toda a demanda.

Também está prevista no artigo 212 a contribuição social do salário-educação como fonte adicional ao financiamento da educação básica. Essa fonte é uma contribuição social recolhida das empresas que recolhem mensalmente o valor correspondente a 2,5% sobre a folha de contribuição dos seus empregados. A contribuição é dividida entre as três esferas de governo; as cotas estaduais e municipais são distribuídas de acordo com a arrecadação realizada no âmbito de cada estado e o número de matrículas na educação básica.

No Artigo 213 está posto que os recursos públicos são destinados ao ensino público, no entanto, podem ser direcionados a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que respeitem certas condições dispostas em lei. O artigo 214 trata do Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos, definindo-se, a partir da emenda constitucional nº 59/09, que o PNE fixe meta de gasto em educação como proporção do Produto Interno Bruto.

Como apontam Machado e Farenzena (2016, p. 174) “mudanças importantes, ligadas direta ou indiretamente ao financiamento da Educação Básica, dispostas na CF de 1988, ocorrem nos 25 anos seguintes à sua promulgação, por meio de emendas constitucionais [...]”. Dentre essas emendas destacam-se, na questão do financiamento, a EC nº 14/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com duração de dez anos. Esse fundo visava promover a universalização do ensino público obrigatório, na época apenas o ensino fundamental, e também previa a valorização do magistério.

⁷ Texto compilado até a Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016.

Em 2007, com o fim do Fundef, foi implantado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela EC nº 53/06, que amplia a abrangência, para a Educação Básica, e o mesmo para o salário-educação, antes limitado apenas ao ensino fundamental. O Fundeb é um fundo de natureza contábil de caráter redistributivo, ele é composto por recursos oriundos de impostos (municipais e estaduais), os mesmos do Fundef, e outros novos, com maior percentual de contribuição, e com mais complementação da União. A instituição do Fundeb é um ponto importante para Educação de Jovens e Adultos, pois este Fundo contabiliza as matrículas dessa modalidade, nos ensinos fundamental e médio, o que não ocorria com o Fundef (as matrículas da EJA/ensino fundamental não eram contabilizadas para fins de cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos).

Dos recursos anuais do Fundeb, no mínimo 60% são para a remuneração dos profissionais da educação básica. Os 40% restantes também podem ser usados para a remuneração, e podem ser usados em outras demandas da MDE. A distribuição dos recursos do Fundeb dentro de cada estado é feita a partir de coeficientes atribuídos a cada ente, cujo cálculo é feito tendo em conta o número de matrículas nas etapas de atuação prioritária dos entes (estado e municípios) e fatores de ponderação para diferentes etapas, modalidades e tipologias de escola. A complementação da União deve corresponder a, pelo menos, 10% do total de recursos dos estados e municípios e se dirige aos fundos dos estados que não atingem o valor mínimo nacional por aluno.

Cabem, neste segmento da dissertação, alguns apontamentos sobre o status da EJA no Fundeb (ver Quadro 2, na próxima página). As matrículas da EJA/modalidade avaliação no processo são computadas para fins dos cálculos dos coeficientes para redistribuição dos recursos entre os governos, assim como os recursos do Fundeb podem ser aplicados na EJA. Há, porém, uma desvalorização da EJA no Fundeb, expressa pelo fato de que o fator de ponderação das matrículas da EJA sempre foi o mais baixo: 0,7 em 2007 e 2008 e 0,8 de 2009 em diante. Apenas a ponderação da EJA que combina Ensino Médio e Técnico evoluiu mais expressivamente: de 0,7 para 1,0 e para 1,20. No Quadro 2 a seguir pode ser verificado o que aqui chamo de desvalorização, pois a maioria das outras situações de ponderação de matrículas teve evolução positiva desde a implantação do Fundeb, permanecendo a EJA/Ensino Fundamental e EJA/Ensino Médio entre as ponderações mais baixas.

Quadro 2 – Ponderações do Fundeb por etapas, modalidades e situações de oferta – 2007-2017

Etapa/ Modalidade	Situações de Oferta	2007	2008	2009	2010	2011	2012 e 2013	2014- 2017
Creche	Tempo Integral Pública	0,80	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30
	Tempo Integral Conveniada	0,80	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10
	Tempo Parcial Pública	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00
	Tempo Parcial Conveniada	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-Escola	Tempo Integral	0,90	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30
	Tempo Parcial	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ensino Fundamental	Anos Iniciais Urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Anos Iniciais do Campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15
	Anos Finais Urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
	Anos Finais do Campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20
	Tempo Integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio	Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25
	Do campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
	Tempo Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
	Integrado à Educação Prof.	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Modalidades	Educação Especial	1,20	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	1,20
	EJA/avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
	EJA/Ensino Médio + Técnico	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20

Fonte: MEC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Nota: Quadro elaborado por Nalú Farenzena

Retomando a descrição da emenda nº 59/09 à Constituição em aspectos que dizem mais diretamente respeito ao financiamento da educação, é de sublinhar que a mesma consagrou importantes mudanças, que assim podem ser resumidas:

[...] revinculou recursos retirados da educação pela desvinculação das receitas da União (DRU); instituiu a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos de idade e a consequente priorização financeira da educação básica dirigida a este segmento, ampliando a abrangência dos programas suplementares de alimentação, assistência à saúde, material didático e transporte escolar para todas as etapas da Educação Básica determinou que o Plano Nacional de Educação (PNE) fixe meta de gasto público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (MACHADO; FARENZENA, 2016, p. 175)

No setor da educação, a União deve organizar e manter a rede pública federal, como também garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio do instrumento denominado assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Essa assistência pode ser compreendida como um dispositivo para alcançar os objetivos acima citados e cumprir com a sua função complementar e redistributiva na educação. Na assistência financeira, há ações obrigatórias e outras discricionárias. A assistência legal (obrigatória) envolve programas de transferência de recursos financeiros do governo da União para estados, DF e municípios, por determinação da Constituição ou de lei, como: Complementação da União ao Fundeb; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Brasil Alfabetizado (PBA), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec); Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA). A assistência discricionária, mais comumente chamadas de *voluntária*, abarca a transferência de recursos financeiros ou de materiais aos estados, DF e municípios em decorrência de convênios, termos de compromisso ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às esferas de governo; além de materiais e livros, existe a assistência técnica voluntária, como a oferta de cursos de formação de profissionais da educação ou a realização de exames. Atualmente, as transferências voluntárias são reguladas e realizadas por meio da política chamada *Plano de Ações Articuladas*. Uma ação peculiar é o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), pois não está previsto em lei e, mesmo assim, sua implementação não entra nas exigências da assistência voluntária.

Cabe assinalar que, na atualidade, a EJA está contemplada nas ações de assistência legal/obrigatória da União na educação, fato que ocorreu durante o período estudado nesta dissertação. No PNLD, a EJA também foi aumentando sua participação, como poderá ser visto no capítulo 7, mais adiante. No desenvolvimento da pesquisa, as ações de assistência legais e voluntárias da União foram estudadas com foco nas ações e recursos que envolvem a Educação de Jovens adultos, restringindo-se, porém, ao período 2006-2016; no capítulo 7, por meio da análise dos relatórios de gestão do FNDE e das prestações de contas do/a presidente/a da

República, foi acompanhada a evolução das políticas federais da EJA no período, todas elas consideradas políticas intergovernamentais, pois exigem a atuação de governos estaduais e municipais, bem como de escolas públicas, para sua implementação.

Para o estudo mais aprofundado do Financiamento da Educação, previsto para a processo de coleta de dados e análise da pesquisa, busquei adotar a perspectiva do financiamento como algo concreto, portador de intencionalidades, e um elemento acirrado de disputas. Busquei considerar a sua importância para a efetivação dos objetivos qualitativos e quantitativos da EJA, e de que forma o estudo sobre o financiamento pode revelar fatos importantes para entender os limites e os avanços na garantia ao direito à educação por meio da EJA.

6. DEMANDA E OFERTA NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Durante a trajetória do sistema educacional no Brasil, muitas mudanças na educação de jovens e adultos foram registradas, na perspectiva de análise de políticas públicas (considerada nesse trabalho). A demanda é uma questão essencial no desenvolvimento de uma política, e a oferta diz justamente do atendimento a que ela se propõe. Ambas, demanda e oferta, compõe a relação na qual se estabelece a modalidade jovens e adultos. Analisar informações sobre a necessidade da população no letramento, ou mesmo de uma escolaridade mínima, e o quanto dessa carência está sendo atendida, nos dá parâmetros para analisar a efetividade da política da EJA, no período de 2006 a 2016, e, a partir desse exame, discutir os alcances do financiamento e seu papel na garantia do direito à educação de jovens e adultos.

6.1. DEMANDA

Olhar para os índices de analfabetismo e escolaridade fez-se essencial no entendimento das ações do Estado na EJA, sua atuação e ausências.

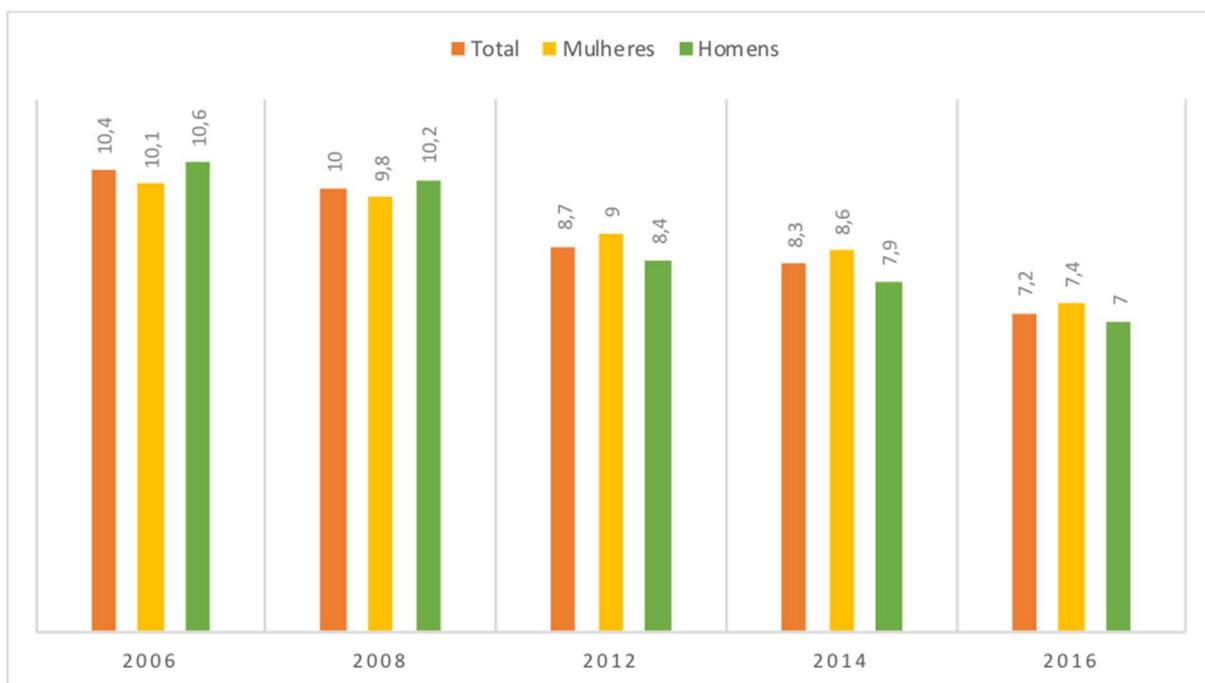
6.1.1. Alfabetização

As informações estatísticas sobre nível de escolaridade e alfabetização revelam muito sobre a necessidade do atendimento na modalidade da EJA. Conforme os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é possível acompanhar a evolução da instrução das pessoas no Brasil e no RS no período de 2006 a 2016.

No que diz respeito ao indicador de pessoas não alfabetizadas em 2006, de acordo com o IBGE, a taxa foi de 10,5%, o que corresponde a 14,4 milhões de indivíduos. Ao longo da década, a porcentagem de pessoas que não sabiam ler nem escrever diminuiu cerca de três pontos percentuais, uma importante queda, no entanto, ainda é registrada a expressiva

proporção de 7,2% de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas. O movimento pode ser observado no Gráfico X.

Gráfico 1 – Taxa de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, total e por sexo – Brasil – 2006, 2008, 2012, 2014, 2016



Fonte: IBGE (2018a). * Não foi feito registro de 2010 devido aos dados do censo não coincidirem com os dados utilizados para os demais anos.

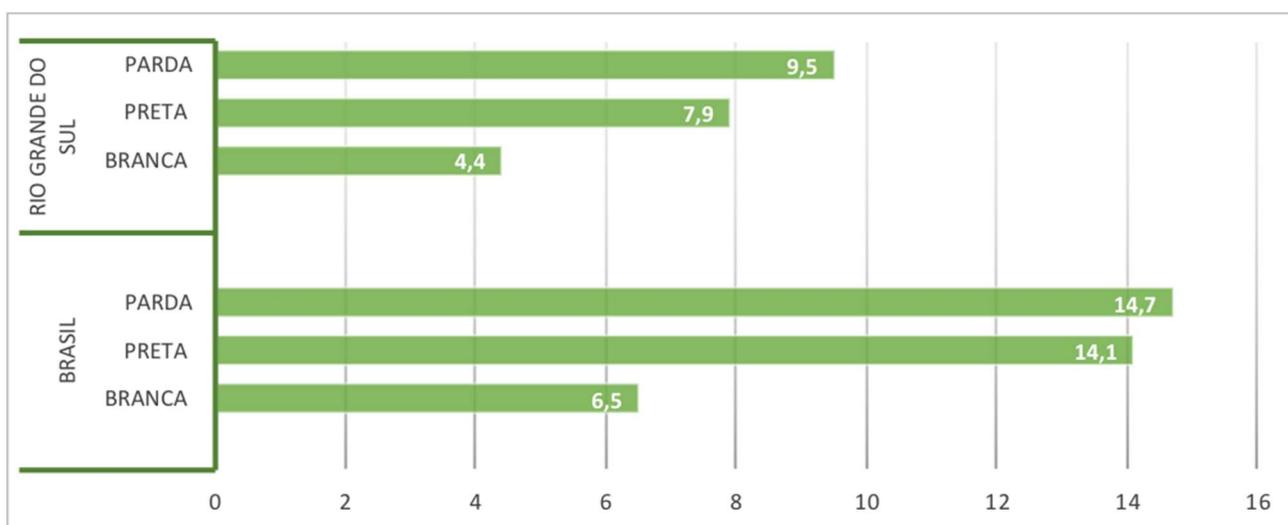
Nesse gráfico pode-se verificar que as diferenças nas taxas de homens e mulheres não alfabetizados nunca chegam a um ponto percentual (pp), mantendo-se, porém, discrepâncias que vão de 0,4 a 0,7 pp. Até 2008, a taxa dos homens era maior, o que se inverteu em 2012, persistindo, até 2016, uma maior porcentagem de mulheres não alfabetizadas em relação aos homens.

No estado do RS, a taxa de não alfabetizados em 2006 era consideravelmente menor que a nacional, com 5,2%, ou seja, metade da porcentagem brasileira. Em 2008 a taxa teve uma queda de 0,2 pp, e em 2011 foi registrado um total de 4,3% de não alfabetizados; em 2012, houve um aumento para 4,5%, marcando no período de 8 anos pouca mudança, quer dizer, de manutenção do número de pessoas não alfabetizadas.

Com relação à questão de sexo, não foi possível verificar as taxas de homens e mulheres de 15 anos ou mais não alfabetizados de 2006 a 2014 no RS, pela falta de dados. No ano de 2016, há registro e, de acordo com a PNAD, há uma regulagem entre homens e mulheres, sendo 3,3 e 3,2 (respectivamente) a porcentagem de analfabetos nesse ano.

Para análise das demandas foi considerado, além da questão de sexo, também o fator da cor ou raça/etnia, entendendo que estes são importantes aspectos para compreender as especificidades das pessoas que demandam a educação de jovens e adultos. E mais ainda para expor o contexto social que abarca a população com pouco ou nenhuma escolarização ou educação formal no nosso país e no estado do RS. No caso desse estudo, foram considerados os dados dos anos de 2006 e 2016, início e final da década estudada⁸.

Gráfico 2 – Taxa de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, por raça/etnia – Rio Grande do Sul e Brasil – 2006

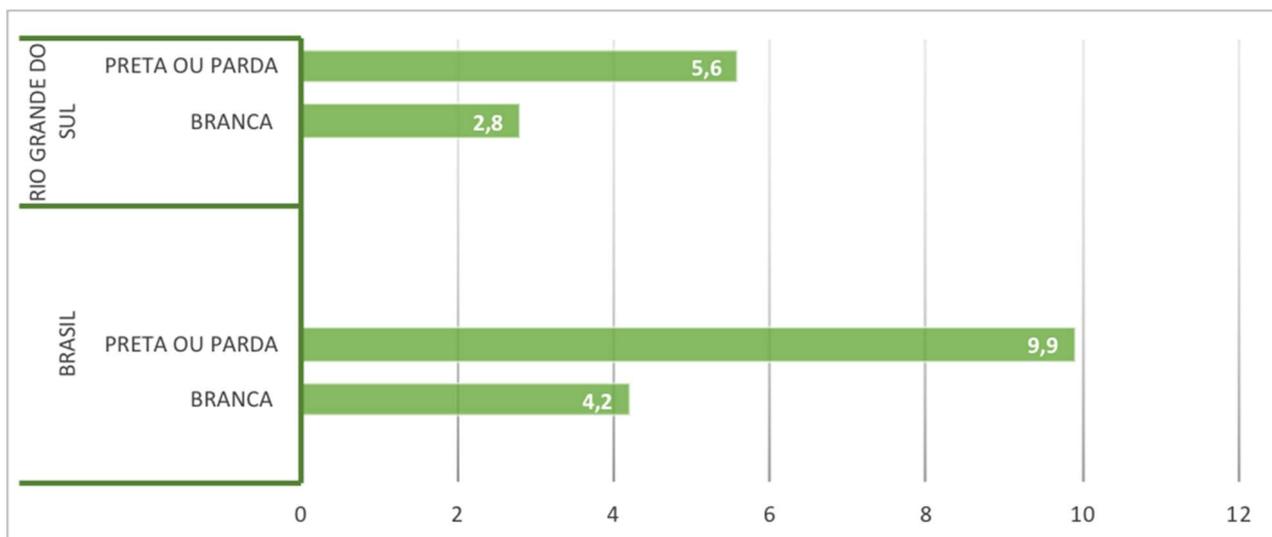


Fonte: IBGE (2018a).

Como pode ser observado no gráfico, no ano de 2006, tanto no âmbito nacional como estadual, há um grande desnível, neste indicador, entre pessoas pretas e pardas e pessoas brancas. No RS, entre a população preta e parda a porcentagem de não alfabetizados fica em torno de 8-9%, enquanto para a população branco o número de não alfabetizados é 4,4%. Quando observado o cenário brasileiro como um todo, essa discrepância é ainda maior, como uma diferença de quase 8 pontos percentuais a mais de não alfabetizados entre a população parda e negra em relação à população branca.

Gráfico 3 – Taxa de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas, por raça/etnia – Rio Grande do Sul e Brasil – 2016

⁸ Foram considerados somente estes dois anos pois deles há dados disponíveis para o Brasil e Rio Grande do Sul.



Fonte: IBGE (2018a).

Nesse período de uma década houve uma importante redução do número de pessoas não alfabetizadas, no entanto, permaneceu uma significativa diferença entre a população preta ou parda e a branca. No RS, as taxas, nos dois casos, são inferiores às porcentagens nacionais, como pode se verificar no Gráfico acima; também, no estado, a desigualdade entre a porcentagem de analfabetos de cada segmento considerado é menor do que a registrada no âmbito nacional. No Rio Grande do Sul, nos dois anos considerados, as taxas de não alfabetização da população branca são melhores: 5,1 pp a mais que a da população parda e 3,5 pp a mais do que a da população preta; em 2016, a diferença cai para 2,8 pontos percentuais, considerando brancos *versus* pretos e pardos. No Brasil, em 2016, a população branca tem uma taxa 5,7 pp maior que a população preta e parda, número que denota a desigualdade, mas que é inferior às discrepâncias de 2006: 8,8 pp, entre brancos e pardos e 7,6 pp entre brancos e negros.

Essas informações nos indicam características dos sujeitos que demandam a EJA. É um país em que o contingente populacional de pessoas pretas e pardas é, numericamente, maioria, porém, constitui grupos de minorias sociais, com condições socioeconômicas mais desfavorecidas, fruto de um processo histórico excludente, do ponto de vista econômico e de reconhecimento sociocultural. Quer dizer, para um grande contingente da população negra, pobreza e racismo são fatores que interagem na manutenção da exclusão.

Além das pessoas não alfabetizadas, também compõem a demanda para a EJA as pessoas afetadas pelo analfabetismo funcional⁹, ou seja, pessoas de 15 anos ou mais que não

⁹ Como compreensão de analfabetismo funcional é considerada a mesma noção do relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, o qual considera o período de cinco anos de estudo como o tempo de integralização dos anos iniciais. Como essa perspectiva de analfabetismo funcional foi feita com base no relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 não há dados do ano de 2016.

tenham completado os primeiros anos do ensino fundamental. Nesse caso os números nos apontam um contingente bem maior de indivíduos que careciam do atendimento na educação de jovens e adultos no período considerado.

Tabela 2 – Taxas de analfabetismo funcional – Brasil e Rio Grande do Sul – 2006, 2008, 2011, 2012 e 2014

TAXA DE ANALFABETISMO FUNCIONAL	2006	2008	2011	2012	2014
BRASIL	22,3%.	21,1%.	20,40%	18,30%	17,60%
RIO GRANDE DO SUL	15,2%.	14,80%	14,40%	13,20%	13,30%

Fonte: BRASIL (2016).

Nota: dados retirados do Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE.

Nessa Tabela temos um panorama das taxas de analfabetismo funcional de 2006 a 2014. No nível nacional há um total de 22,3% da população brasileira que não concluiu cinco anos de estudo escolarizado; em 2014 essa porcentagem reduziu cerca de 5 pp em relação a 2006, uma diminuição importante, mas pequena, tendo em conta que 17,6% representa um grande número de adolescentes maiores de 15 anos, adultos e idosos em nosso país. No estado do RS, se comparados aos dados nacionais esses percentuais são menores em todos os anos, com cerca de 5 pp em 2012 e 2014; no entanto, a redução das pessoas com analfabetismo funcional, ao longo desses 8 anos, seguiu o mesmo movimento nacional, com um baixo decréscimo.

Um dado interessante, que nos revela mais sobre a demanda da EJA, é a escolaridade da população. Na Tabela a seguir apresentamos o número médio de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais, por faixa etária.

Tabela 3 – Número médio de anos de estudo, por faixa etária – Brasil – 2006, 2008, 2010, 2011, 2012 e 2014

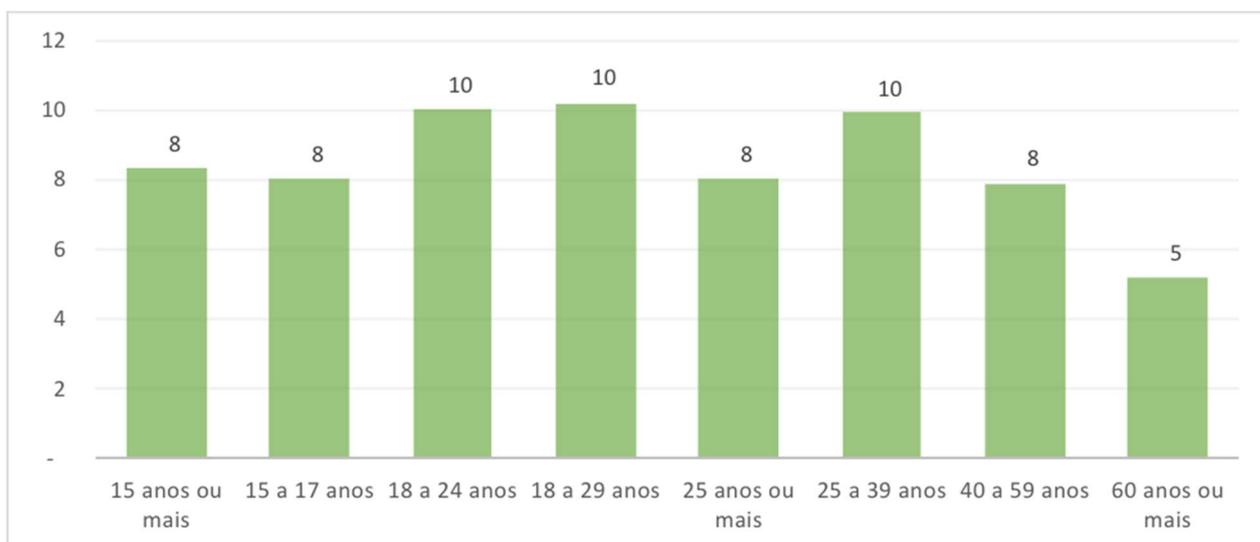
Faixa etária	2006	2008	2011	2012	2014
15 a 17 anos	7,2	7,3	7,5	7,6	7,8
18 ou 19 anos	8,7	8,9	9,1	9,1	9,4
20 a 24 anos	9,1	9,4	9,8	9,9	10,1
25 a 29 anos	8,7	9,2	9,7	9,9	10,1
30 a 39 anos	7,8	8,1	8,6	8,9	9,3
40 a 49 anos	7,1	7,5	7,8	8	8,2
50 a 59 anos	6	6,3	6,6	6,8	7,1
60 anos ou mais	3,8	4,1	4,4	4,6	4,8

Fonte: IBGE (2018a).

No período de 2006 a 2014, uma das primeiras informações que se destacam é a pouca modulação dos números no decorrer desses 8 anos, embora a evolução positiva em todos os casos (apenas na faixa etária de 18-19 anos aparece o mesmo número de anos de estudo em 2011 e 2012 – 9,1). As pessoas de 15 a 17 anos, dentro deste período, não chegam a oito anos de estudo como média, mas, de acordo com as trajetórias escolares esperadas pela norma escolar, deveriam estar com dez ou doze anos de estudo (sem reprovações).

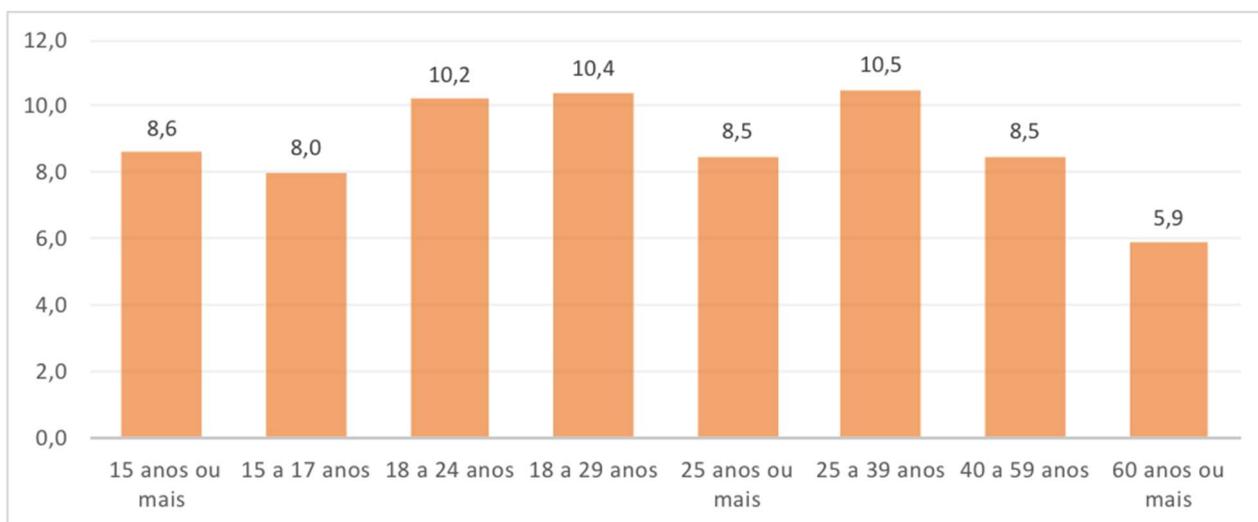
Também na faixa etária de 20 a 24 anos o número médio de anos de estudo aumentou apenas 1 pp de 2006 a 2014, expressando pouco progresso nesse percentual. No ano de 2014, a média era de 10,1 anos de estudos e, na perspectiva de “idade apropriada”, deveria ser no mínimo 12 anos, o que indica um possível grupo para atendimento na EJA. Em 2016, a faixa etária de 18 a 24 tem a média 10 anos de estudo, o que reforça essa perspectiva de lenta evolução no que diz respeito à escolarização de jovens e adultos. Na faixa etária de 40 a 49 e 50 a 59, também temos uma evolução morosa, com média de anos de estudo inferior ao total dos anos do ensino fundamental e médio; em 2016, o grupo de 40 a 59 apresentam a média 8 anos, o que revela ainda uma demanda potencial de sujeitos para a EJA.

Gráfico 4 – Média de ano de estudo em 2016 no Brasil



Fonte: IBGE (2018b).

Gráfico 5 – Média de ano de estudo em 2016 no Rio Grande do Sul



Fonte: IBGE (2018b).

Considerando os anos da escola básica regular, e a média de anos de estudo apontados na tabela e nos gráficos acima, compreende-se que os dados ratificam a necessidade da EJA; com uma média que não ultrapassa 10 anos de estudos em nenhum dos anos estudados é presumível que uma parte considerável de gaúchos não conseguiu encerrar ao menos a escolarização básica exigida e garantida legalmente. O mesmo se aplica a todo território nacional, que em 2016, conforme o gráfico 4, também não apresenta nenhuma média superior a 10 anos de estudo.

Os presentes gráficos apontam importantes dados a serem considerados na organização da educação básica no país e no estado do RS. Diversos questionamentos podem ser lançados sobre o funcionamento e atendimento dos sistemas de ensino, quais problemas levam à descontinuidade dos estudos, quais contextos abrangem essa população. Para o estudo dessa dissertação, o que se reforça é a necessidade do atendimento da população jovem e adulta que não conclui o que se compreende como básico para a formação humana em nosso país. Ou seja, fortes indicadores que nos direcionam a pensar a garantia desse direito, e de que forma nesse período estudado isso foi organizado.

6.1.2. Frequência

O número de frequência exhibe dados importantes para entender a demanda, é através desse que estimamos, da população, quais grupos de estudantes estão dentro da taxa de frequência líquida, ou seja, sujeitos de idade correspondente à etapa de ensino estipulada como adequada. E a taxa de atendimento, que nos mostra o número de estudantes de uma determinada faixa etária, independentemente da modalidade de ensino que o mesmo frequenta. Dessa forma, temos o cenário da população estudante e alguma medida do desnível idade-série, assim como é possível estimar possíveis estudantes que estão na EJA ou que poderiam frequentar a EJA.

Tabela 4 – Taxas de atendimento e de frequência líquida da população de 15 a 17 anos – Brasil e Rio Grande do Sul – 2012, 2014 e 2016

Unidade Territorial	Tipo de Taxa	2012	2014	2016
Brasil	Atendimento	89,1	89,6	91,2
	Frequência Líquida	63,9	67,2	69,8
Rio Grande do Sul	Atendimento	86,5	89,2	90,1
	Frequência Líquida	64,1	66,7	66,5

Fonte: BRASIL (2018a).

Nota: Os dados foram retirados do Relatório do Segundo Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018 (INEP, 2018); estes dados do Relatório foram retirados da PNAD/IBGE (2004-2015) e PNAD contínua/IBGE (2016).

Com a população de 15 a 17 anos, nos três anos exibidos no Quadro, a taxa de atendimento é superior à taxa de frequência líquida, em ambos os territórios considerados. Em 2012, em todo Brasil, 89,1 % da população de 15 a 17 anos estudava, mas apenas 63,9% desta mesma população frequentavam o ensino médio, a etapa própria para quem está nessa faixa etária. Ou seja, uma parte considerável das pessoas dessa idade que estudavam (há uma diferença em torno de 25 pp entre uma taxa e outra), estava cursando outro nível escolar, a grande maioria o ensino fundamental, provavelmente em função de reprovações. No Rio Grande do Sul, nesse ano, a taxa de atendimento foi menor que a brasileira, mas o desnível idade série foi ligeiramente menor.

Em 2014, no Brasil a taxa de atendimento teve um pequeno aumento em relação a 2012, mas na taxa de frequência líquida o crescimento é mais significativo, com um aumento de cerca de mais de 3 pp em relação a 2012. No RS, ambas as taxas aumentam, semelhantes aos dados nacionais, no entanto, a frequência líquida fica abaixo do percentual nacional. Em 2016 a porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos estudando passa para 91,2% no Brasil, e 90,1 no RS; no que diz respeito à taxa de frequência líquida, foi registrada uma taxa de quase 70%, na esfera

nacional, enquanto no RS não foi registrado aumento nesses dois anos, o que inclusive ampliou o presumido desnível de idade-série no período.

Tabela 5 – Taxas de atendimento e de frequência líquida da população de 18 a 24 anos – Brasil e Rio Grande do Sul – 2007, 2012, 2015

Unidade Territorial	Tipo de Taxa	2007	2012	2015
Brasil	Atendimento	31%	29%	31%
	Frequência Líquida	13%	18%	18%
Rio Grande do Sul	Atendimento	30%	30%	31%
	Frequência Líquida	16%	19%	21%

Fonte: IBGE (2018b).

A população de 18 a 24 anos, em ambas as esferas de governo, é marcada por uma baixa porcentagem na taxa de atendimento e, do ano de 2007 a 2015, conta com avanço de apenas um ponto percentual no RS e com manutenção da mesma taxa para o Brasil. No que diz respeito à taxa de frequência líquida, há uma ampliação mais expressiva. No Brasil, a taxa de frequência líquida passou de 13% para 18% de 2007 a 2012, o que se manteve estagnado em 2015. No RS, a taxa de frequência líquida cresceu 5 pp de 2007 a 2015, ficando acima do registrado no nível nacional.

Desses dados, a taxa de atendimento da faixa etária do 15 aos 17 teve crescimento, um dado esperado devido às exigências da obrigatoriedade da educação básica, mas muito aquém da meta 3 do PNE (2014-2024), a qual estipula a universalização do atendimento até 2016. O mesmo se aplica ao Rio Grande do Sul, onde, em 2016 também não foi alcançada a universalização, ficando ainda um pouco abaixo da taxa nacional. Na taxa de frequência líquida, o crescimento também não atende às expectativas de crescimento, visto que, de acordo com o PNE, a meta é de 85% até 2024. No Rio Grande do Sul, conforme projetado no Plano Estadual de Educação (PEE), a meta de atingir 85% de frequência líquida foi fixada para 2019. Em ambos os casos, em 2016 não haviam alcançado os 70%. Na população de 18 a 24 anos a taxa de atendimento teve ainda menos aumento. De acordo com os dados apresentados nos quadros, no Brasil, considerando 2007 e 2015, não houve evolução na taxa de atendimento, e a taxa de frequência líquida se manteve estagnada de 2012 a 2015; no RS, os índices de evolução acompanham o movimento nacional e a taxa de frequência líquida está 3 pp acima do mesmo dado para o Brasil.

O que procuro mostrar, por meio destes dados, restritos à população de 15 a 24 anos de idade, é que persiste, no Brasil, uma significativa quantidade de estudantes frequentando etapas da educação anteriores ao esperado para suas idades. Por outro lado, também fica evidenciada a distância entre as metas de atendimento do PNE e o efetivamente alcançado. Nas duas faixas etárias, as diferenças, em pontos percentuais, entre as taxas de atendimento e as de frequência líquida indicam potenciais estudantes da EJA. Na faixa etária de 15 a 17 anos de idade, em que a frequência à escola é obrigatória, as duas taxas, para ambos os espaços territoriais, sinalizam a necessidade de continuidade da oferta da EJA, como modalidade com maior potencial de oferecer oportunidades educacionais apropriadas àqueles que tiveram trajetórias escolares descontínuas.

6.2. OFERTA

Para os dados de oferta foram recolhidas as informações de matrículas da EJA, com recortes possíveis nos dados disponibilizados pelo INEP. Para compreender mais a extensão do atendimento da EJA nesses anos, foram observados os movimentos das matrículas em relação à faixa etária, à dependência administrativa e às etapas de ensino.

6.2.1. Matrículas

As matrículas na EJA apontam os movimentos da oferta dessa modalidade durante o intervalo de tempo pesquisado e características das pessoas que frequentam a EJA; podem oferecer também uma medida para avaliar se as demandas apresentadas estão de alguma forma refletidas na oferta. Os dados de matrícula podem contribuir para cotejar a demanda com o atendimento; possibilitam verificar se a média de anos estudados se relaciona com a etapa de ensino com mais matrículas na modalidade; se a faixa etária de pessoas com menos escolaridade tem um maior número de inscritos; ademais, quais as proporções dos matriculados em cada dependência administrativa, o que indica quais tem sido as tendências em termos de maior responsabilidade pelo atendimento. São informações que cunham qual a capacidade de oferta da EJA pelos entes federados, de forma a auxiliar na análise das políticas da EJA.

No nível nacional há um decréscimo das matrículas totais na EJA de 2006 a 2016, tendência presente em todas as faixas etárias; no ano de 2016, são 29% a menos de matrículas em relação a 2006. É de observar, contudo, na faixa de 15 a 17 anos, que, de 2012 para 2014, ocorre um aumento, como também, durante os dez anos, comparada aos outros intervalos de idade, exibe uma redução menos significativa. Em 2006, a representatividade da matrícula desta faixa etária era de 13%, passando a 17% em 2016, o que pode denotar o fenômeno da juvenilização da EJA, pelo menos no ensino fundamental, dada a expectativa de que seja esta a etapa frequentada na EJA por este segmento da população.

Outra nota importante é a expressiva diminuição das matrículas de 0 a 14 anos em 2010, que está ligada, supostamente, à edição da Resolução nº 3/2010 da CEB/CNE, a qual, dentre outras disposições, determina de modo contundente a idade mínima de 15 anos completos para o ingresso na EJA.

Tabela 6 – Matrículas na EJA nos Cursos Presenciais com Avaliação no Processo, por Faixa Etária - Brasil 2006-2016

<i>Ano</i>	Total	0 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	Mais de 39 anos
2006	4.861.390	48.421	641.964	1.525.859	727.909	592.846	484.641	839.750
2008	4.902.374	134.510	607.456	1.597.037	646.177	559.701	452.076	905.417
2010	4.325.587	43.907	594.161	1.451.196	520.689	477.604	399.483	838.547
2012	3.961.925	25.095	582.447	1.385.790	455.853	405.207	343.467	764.066
2014	3.653.530	37.482	642.972	1.242.378	385.495	339.456	303.193	702.554
2016	3.482.174	20.656	576.806	1.312.963	357.456	288.738	265.202	660.353

Fonte: BRASIL (2018b).

O maior número de matrículas em todos os anos se concentra na faixa de 18 a 24 anos (representava 31% do total em 2006 a passa a 38% em 2016). A faixa etária das pessoas com mais de 39 anos é segunda com mais matriculados, no entanto; esse mesmo grupo tem uma média de anos de estudo variada ao longo dos dez anos, com um menor índice de anos de estudo concentrado nas pessoas com mais de 60 anos. Com a diminuição das matrículas, o grupo de 39 anos ou mais também apresenta um aumento da escolarização nesse mesmo período.

Tabela 7 – Matrículas na EJA nos Cursos Presenciais com Avaliação no Processo, por Faixa Etária - Rio Grande do Sul 2006 - 2016

<i>Ano</i>	Total	0 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	Mais de 39 anos
------------	--------------	--------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	------------------------

2006	184.220	30	29.900	66.913	26.583	19.653	15.870	25.271
2008	177.203	263	31.727	69.148	21.558	16.252	13.183	25.072
2010	159.401	227	36.650	61.792	16.363	12.679	10.454	21.236
2012	153.717	120	38.457	62.211	13.598	11.149	8.987	19.195
2014	147.261	417	43.548	55.522	11.997	9.860	8.332	17.585
2016	157.896	268	39.641	65.202	14.804	10.568	9.007	18.406

Fonte: BRASIL (2018b).

No total de matrículas, há uma redução de 15% se comparamos 2016 com 2006 (uma redução menor que a do Brasil, que foi de 29%). Assim como no Brasil, maior proporção na faixa etária de 18 a 24, o que aumentou no período: representava 36% em 2006 e passa a 41% em 2016. A faixa de 15 a 17 anos teve aumento das matrículas até 2014, mas caiu em 2016 (em comparação com 2014), mesmo assim há mais matrículas em 2016 do que em 2006. A representatividade desta faixa etária passou de 16% (2006) a 25% (2016). A faixa etária de pessoas com mais de 39 anos é a terceira com mais representatividade de matrículas, com uma diminuição de 2% de 2006 em relação a 2016. As matrículas de 0 a 14 anos, em relação às demais faixas etárias, são pouco representativas, em todos os anos; cabe ressaltar que provavelmente se trata de casos específicos, visto que desde 2010 não podem mais ser matriculadas pessoas com menos de 15 anos.

Tabela 8 – Matrículas na EJA Cursos Presenciais com Avaliação de Processo por Dependência Administrativa - Brasil - 2006 – 2016

<i>Anos</i>	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado
2006*	4.861.390	1.203	2.553.819	2.126.552	179.816
2008	4.278.075	1566	2.280.494	1.871.037	124.978
2010	4.287.234	15.856	2.348.342	1.786.554	136.801
2012	3.906.877	15.878	2.116.259	1.643.767	130.973
2014	3.592.908	12.998	1.821.249	1.565.177	157.226
2016	3.422.127	12.673	1.912.598	1.339.309	158.407

Fonte: BRASIL (2018b).

Em todos os anos as matrículas da EJA se concentraram nas redes estaduais, seguidas das matrículas nas redes municipais. Mesmo com o decréscimo total das matrículas nesses dez anos, percentualmente as redes estaduais tiveram um aumento de 3% ao longo dos anos, em relação às demais redes. A rede privada teve o aumento de 1pp e as redes municipais, que atendiam 44% das matrículas em 2006, passam a atender 39% em 2016. Em todos os anos a rede federal não chegou a representar 1% da matrícula, comparada às outras dependências administrativas, no entanto, em relação a suas matrículas de 2006, teve um aumento de 122% em 2016, provavelmente pela oferta do PROEJA na rede federal.

Tabela 9 – Matrículas na EJA Cursos Presenciais com Avaliação de Processo por Dependência Administrativa - RS - 2006 - 2016

<i>Anos</i>	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado
2006*	184.220	52	119.324	40.958	23.886
2008	149.639	26	85.125	45.968	18.520
2010	154.725	882	90.228	48.507	15.108
2012	148.235	1.313	87.260	47.495	12.167
2014	141.615	1.372	87.962	42.793	9.488
2016	151.977	1.559	91.284	41.561	17.573

Fonte: BRASIL (2018b).

No caso do Rio Grande do Sul, as matrículas na EJA são mais estadualizadas, com 65% das matrículas em 2006 e 60% das matrículas em 2016, as redes municipais tinham cerca de 22% em 2006, enquanto a rede privada detinha 13%. Em 2016 com a diminuição percentual da rede estadual também houve um aumento de 5% nas redes municipais, já na rede privada, após uma diminuição significativa de matrícula em 2012 e 2014 em 2016 ficaram com cerca de 12% das matrículas.

Tabela 10 – Matrículas na Educação de Jovens e Adultos nos Cursos Presenciais por Etapas de Ensino - Brasil

<i>Ano</i>	Total	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA profissionalizante
2006	4.861.390	3.516.225	1.345.165	0
2008	4.278.075	3.001.834	1.276.241	0
2010	4.287.234	2.846.104	1.388.852	52.278
2012	3.906.877	2.488.768	1.309.871	108.238
2014	3.592.908	2.225.979	1.265.911	101.018
2016	3.422.127	1.984.534	1.341.841	95.752

Fonte: BRASIL (2018b).

O número total de matrículas, como apontando anteriormente, foi diminuindo ao longo do período investigado, no entanto, com relação à etapa do ensino médio houve uma certa manutenção das matrículas, de 2006 a 2016. Da perspectiva percentual, fica marcado o aumento de matrículas dessa etapa: em 2006 a etapa do ensino médio na EJA ficava com 28% dos totais de matrículas, o que aumentou para 39% em 2016. O ensino fundamental em números totais é

a etapa com mais matrículas nesses dez anos, mas reduziu seu percentual de matrículas em 14%, mas ainda assim continuou com o maior percentual em todos os anos. A partir de 2010, há cômputo de matrículas da EJA profissionalizante, com representatividade pouco expressiva, mas que evidencia uma oferta que se alinha à diretriz de combinar a EJA com a educação profissional, inserida na LDB, no parágrafo 3º do art. 37, por meio de Lei de 2008 (Lei nº 11.741).

Tabela 11– Matrículas na Educação de Jovens e Adultos nos Cursos Presenciais por etapas de ensino - RS

<i>Ano</i>	Total	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA profissionalizante
2006	184.220	114.354	69.866	0
2008	149.639	97.171	52.468	0
2010	154.725	95.618	56.948	2.159
2012	148.235	93.186	53.313	1.736
2014	141.615	85.347	54.836	1.432
2016	151.977	81.676	68.113	2.188

Fonte: BRASIL (2018b).

O Rio Grande do Sul tem um percurso semelhante ao nacional em relação à matrícula, o ensino fundamental detém a maior porcentagem das matrículas em todos os anos, mas mostra um decréscimo que foi de 62% em 2006 para 54% em 2016. No caso da etapa do ensino médio, há um aumento percentual das matrículas, que passaram de 38 para 45% (2006-2016), e como pode ser observado na Tabela há oscilações no número de matrículas desta etapa nesses anos.

As matrículas na EJA tiveram uma diminuição do ano de 2006 para o ano de 2016, assim como houve uma diminuição do número de pessoas não alfabetizadas, e o aumento da taxa de escolaridade das pessoas de 15 anos ou mais, e também um aumento nas taxas de frequência líquida das pessoas de 15 a 24 anos. Dados congruentes, pois se correspondem nessa dinâmica.

As matrículas estão majoritariamente na etapa do ensino fundamental, indicando que o maior público que buscou pela EJA eram as pessoas sem o ensino fundamental, ou sem o fundamental completo. As médias de anos de estudo ficam entre 8 e dez anos, o que não necessariamente levaria ao ensino fundamental, mas sim ao EM, no entanto, a maior procura dessa etapa deve estar mais relacionada com a escolaridade mínima normalmente exigida em muitos empregos.

7. POLÍTICAS FEDERAIS NA EJA

Um panorama acerca de programas na EJA no período estudado é fundante na compreensão das políticas de financiamento, uma vez que eles são componentes estruturantes do que hoje no Brasil compõe a política para Educação de Jovens e Adultos. Considerando o breve retrato do cenário histórico da educação para jovens e adultos, apresentado no capítulo quatro, é possível dizer que as políticas públicas organizadas pelo governo federal deram forma ao sistema de atendimento escolar de jovens e adultos em todo Brasil. Ainda que concepções para a educação de jovens e adultos possam ter tido origem em espaços de organização – comunidades de especialistas, movimentos sociais, setores governamentais e privados – que não tivessem como foco restrito à educação, as políticas, em todas as suas nuances, direcionavam o eixo de como a escolarização do público de jovens e adultos deveria concretizar-se.

Com o resultado do levantamento e sistematização de documentos governamentais – relatórios de gestão do FNDE e prestações de contas do/a presidente/a da República –, pretendo oferecer um retrato das prioridades e das características das políticas federais endereçadas à EJA entre os anos de 2006 a 2016. Destaco que, para cada um dos anos analisados, foram estimadas as despesas do FNDE e em ações da EJA, com intuito de verificar, em cada ano, a representatividade das despesas com EJA no total de gastos do FNDE. Essa representatividade, contudo, é bastante parcial, pois, ao longo dos 10 anos, há ações para etapas da educação básica ou para toda a educação básica que beneficiam a EJA; neste caso, não foi possível recortar a EJA, mas a evolução da inserção da EJA nas ações do “ensino regular” evidencia que a EJA foi paulatinamente compreendida como *Educação Básica* e, por consequência, beneficiária de seus recursos, o que denota a total incoerência de colocar a EJA à parte do “ensino regular”.

7.1. O ÂMBITO NACIONAL DAS POLÍTICAS NA EJA: MEC/FNDE/SECADI – 2006 A 2016

O financiamento do governo federal advém de programas de assistência técnica e financeira da União, é através deles que a União empreende ações para a modalidade. Dessa forma, esses são dados centrais nesse estudo. Deste modo, foram consultados os Relatórios de Gestão anual do FNDE dos anos de 2006 a 2016, no que se referia a programas e ações voltadas para a Educação de Jovens e Adultos, assim como os Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República desse mesmo período. É relevante mencionar que ao longo dos dez anos houve muitas mudanças no formato dos relatórios, o que resultou em um registro descontínuo das informações dos programas, como por exemplo, valores de orçamento e valores executados que não estão especificados em todos os anos, entre outros dados. Inicialmente, havia sido planejada a consulta apenas aos relatórios de gestão do FNDE, uma vez que é o órgão executor da maior parte das ações de assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais na área da educação. Estes documentos, porém, a partir de 2009, deixaram de especificar todas ações na EJA, diluindo-as, em grande medida, em ações genericamente voltadas para a Educação Básica, ou para o ensino fundamental e o ensino médio. Este foi o motivo para agregar o exame das Prestações de Contas do Presidente da República; nestes, embora nem todas as ações da EJA sejam singularizadas, foi possível verificar a continuidade de certos programas ou sua reconfiguração.

7.1.1. Programas para a Educação de Jovens e Adultos em 2006, 2007, 2008

Em 2006, conforme o Relatórios de Gestão do FNDE, o programa que se destaca é o Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA-EJA), no qual eram apresentadas as seguintes ações: apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos – Fazendo Escola; apoio a iniciativas para a melhoria da qualidade da educação de jovens e adultos; concessão de bolsa ao alfabetizador; apoio à capacitação de alfabetizadores de jovens e adultos; apoio a ações assistenciais aos alunos de educação de jovens e adultos. No ano de 2007, o Programa permaneceu com as mesmas as ações de apoio para a melhoria da qualidade da educação de jovens adultos e, além dessas, também financiou as iniciativas: Saberes da Terra, Educação Prisional e Unitrabalho. Já em 2008, as ações, dentro do PBA-EJA, apresentam mudanças; permanece o apoio a Iniciativas para Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos, e destaca-se a ação de apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos, assim como a concessão de bolsa para equipes de alfabetização, ambas com nomes diferentes, mas

que se assemelham as dos anos anteriores no que diz respeito aos objetivos. Em ambos os anos a unidade responsável pelas ações do programa variavam entre a Secretaria de Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade (Secad) e o FNDE.

No primeiro ano analisado (2006), o total de despesas do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos foi de R\$ 594.941.167,66. De acordo com o Relatório do mesmo ano, o total de despesas do FNDE foi de R\$ 5.579.304.095,79¹⁰, portanto, o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos correspondeu a 11% das despesas do FNDE. É importante lembrar que em 2006 a EJA/Ensino Fundamental era beneficiária do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mas não é possível isolar valores alocados à EJA dentro destes programas.

Em 2007, as despesas do FNDE foram de R\$ 7.925.949.499,77¹¹; no que se refere ao programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, o total de despesas efetivadas foi de R\$ 126.818.797,24 o que representou 1,6% das despesas do FNDE daquele mesmo ano. Em 2007 a EJA/Ensino Fundamental era beneficiária do PNAE, PNATE e PDDE e a EJA/Ensino Fundamental e EJA/Ensino Médio eram beneficiárias do Fundeb. Conforme o Relatório de Gestão do FNDE, as despesas de 2008 foram: do FNDE, R\$ 9.975.201.937,95 e do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, R\$ 286.397.584,66, esta última representando 3% das despesas do FNDE. Assim como no ano anterior, a EJA/Ensino Fundamental era beneficiária do PNAE, PNATE e PDDE e a EJA/Ensino Fundamental e EJA/Ensino Médio eram beneficiárias do Fundeb.

7.1.2. Programas para a Educação de Jovens e Adultos no período 2009-2016

Diferentemente de dos três anos anteriores, no Relatório do FNDE referente a 2009 estão menos especificadas as informações sobre os programas relativos à EJA, seus orçamentos e despesas; também é um documento mais sucinto. Além do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, a EJA está explicitada no Programa Brasil Escolarizado¹²,

¹⁰ Exceto repartição do salário educação e despesas com inativos e pensionistas

¹¹ Exceto repartição do salário educação e despesas com inativos e pensionistas

¹² O Programa Brasil Alfabetizado tem por finalidade contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência, os beneficiários são crianças, adolescentes, jovens e adultos.

destacada como modalidade e como parte da educação básica. Dentro do Programa, a EJA é mencionada explicitamente no PNAE; na descrição de outras ações, que beneficiam a educação básica, não há menção explícita, mas se sabe que parte delas beneficiam a EJA (PNATE, complementação da União ao Fundeb e PDDE).

Nas ações executadas no FNDE, de programas gerenciados por outras unidades orçamentárias, está a Ação de Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para Educação de Jovens e Adultos. Esta se caracteriza pela seleção, produção e distribuição de materiais didáticos para jovens e adultos, mediante: i) implementação do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado; ii) implementação do Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos; e iii) apoio à produção de materiais didáticos desenvolvidos na própria entidade parceira do Brasil Alfabetizado ou aquisição de materiais não comerciais.

Aqui é a primeira vez que o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos é mencionado, o que leva a deduzir que este é o ano de implantação do mesmo, visto que anteriormente havia apenas o livro de alfabetização.

Nesse Programa, a unidade responsável foi a Secad/MEC, e a despesa foi de R\$ 21.499.300,00 milhões (21,5 milhões de reais). É informado que, em 2009, o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos realizou o total de R\$ 281,6 milhões. Na listagem de ações, a única que aparece vinculada ao Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos é a Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para Educação de Jovens e Adultos. Esta ação, contudo, teve despesa de 21,5 milhões e o Programa teve despesa de 281,6 milhões, mas não são explicadas quais ações e os gastos de cada uma delas que levou a esse valor total. A grande maioria das ações consta dentro do Programa Brasil Escolarizado.

As despesas do FNDE em 2009 totalizaram R\$ 14.405.281.000,03 (exceto repartição do salário educação). O gasto com o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos foi de R\$ 281.595.820,00 (2% das despesas do FNDE). Novamente, há que observar que a EJA era beneficiária do PNAE, PDDE, PNATE e complementação da União ao Fundeb.

Devido à falta de informações mais específicas foi necessário considerar dados complementares, retirados da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR)/2009. Nesse documento, o PBA-EJA, expõe a ação Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos e, nela, os detalhes do que foi realizado no ano de 2009:

- formação inicial e continuada de alfabetizadores e coordenadores de turmas, incluindo-se capacitação para a aplicação de teste de acuidade visual do Programa Olhar Brasil;

- aquisição de material escolar, incluindo-se a reprodução dos testes cognitivos a serem aplicados aos alfabetizandos;
- aquisição de gêneros alimentícios destinados exclusivamente ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos;
- transporte para os alfabetizandos; e
- aquisição de material pedagógico, didático ou literário, para uso nas turmas. (PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, 2009, p. 96).

De acordo com o PCPR/2009, foram apoiados 1.317 projetos do PBA-EJA, sendo 1.292 de prefeituras e 25 de secretarias estaduais de educação. Para tanto, foram investidos aproximadamente R\$ 82 milhões.

No relatório do FNDE do ano de 2010 não estão expostas nitidamente as despesas consolidadas por programa/ação e é mais difícil estimar a despesa com educação básica porque neste ano o FNDE passou a gerir o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Nesse documento, a EJA é mencionada no Programa Brasil Escolarizado, mais especificamente, nos programas PNAE, PNLD, PDDE e PNATE. Há outras ações essenciais executadas pelo FNDE, mas a gestão dos mesmos não pertence à Autarquia. Dessas ações, a que se refere à EJA é a Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para Educação de Jovens e Adultos, que havia sido relatado no ano de 2009. Junto a sua descrição estão as mesmas três finalidades apresentadas no ano anterior, assim como a Secad continua sendo a unidade responsável. No ano de 2010, o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) distribuiu livros didáticos para escolas do ensino fundamental, que até então só era passado para as parceiras do Programa Brasil Alfabetizado.

Conforme o relatório de 2010, para o PNLA foi distribuído um total de 2.143.729 livros de alfabetização da Língua Portuguesa e de Matemática para a EJA.

O gasto do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos em 2010 foi de 628.252.823,53, cerca de 4% da despesa do FNDE, a qual, segundo a estimativa feita para esta dissertação, foi de R\$ 14.724.990.915,32¹³.

Na PCPR/2010 foi possível extrair mais informações sobre programas federais para EJA em 2010. No documento, as informações sobre o Programa do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos mostram as ações de apoio financeiro ao Programa; consta que o apoio foi feito com base no número de alfabetizandos e alfabetizadores previstos pelos estados, Distrito Federal e municípios nos respectivos Planos Plurianuais de Alfabetização (PPAlfa). Neles eram

¹³ O Programa Brasil Alfabetizado tem por finalidade contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência, os beneficiários são crianças, adolescentes, jovens e adultos.

consideradas mesmas ações de 2009: formação inicial e continuada de alfabetizadores e coordenadores de turmas; aquisição de material escolar; aquisição de gêneros alimentícios destinados exclusivamente ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos; transporte para os alfabetizandos; e aquisição de material pedagógico, didático ou literário, para uso nas turmas.

Também na Prestação de Contas é citado que o PNLD-EJA proveu livros didáticos adequados ao público da educação de jovens e adultos, que até então recebiam apenas livros de alfabetização, com um total de R\$ 21,8 milhões de investimentos realizados. Ainda no PCPR são apontadas outras ações, como: Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (ação conjunta do poder público e da sociedade civil para discussão da implementação das políticas de integração da alfabetização e EJA, e na elaboração de Planos Estratégicos, promovendo, assim, a intersetorialidade.); o Seminário Internacional “Educação em Prisões: Convergências e Perspectivas”, promovido pelos Ministérios da Educação e da Justiça, com o apoio da Unesco e da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Também é referido o maior valor investido na alfabetização e educação de jovens e adultos, em relação aos anos anteriores: os empenhos, em 2010, foram de R\$ 629 milhões.

No ano de 2011, o Relatório do FNDE faz referência específica à EJA na ação Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para Educação de Jovens e Adultos, que é parte do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Nesse ano o PNLD-EJA atendeu 35.103 mil escolas, parceiras do Programa e escolas públicas de ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), com gasto de R\$ 140.600 mil. O total de gasto do programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos em 2011 foi de 729, 22 milhões (4% das despesas do FNDE); a estimativa total de despesa do FNDE ficou em R\$ 18.257.089.609,51.

Segundo a Prestação de Contas da Presidenta da República/2011, no PNLD-EJA o número de livros distribuídos foi de mais de 14 milhões, com despesas superior a R\$ 303,4 milhões contemplando as seguintes ações: pesquisas acadêmicas subsidiadas, contemplando a avaliação das ações de formação dos alfabetizadores e coordenadores, bem como do uso do livro didático, respectivamente pela Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); contratação de consultores para desenvolvimento de atividades relativas à formação, ao monitoramento e à elaboração de estudos de boas práticas de alfabetização; publicação do documento “Princípios, Diretrizes, Estratégias e Ações de Apoio ao Programa Brasil Alfabetizado”; Encontro Regional dos Gestores Locais e Técnicos de Apoio do Programa

Brasil Alfabetizado, visando à melhoria da capacidade da gestão nos municípios e estados do Nordeste, considerando as taxas de analfabetismos nessa região; e publicação do Mapa do Brasil Alfabetizado.

Assim como no PCPR anterior, no de 2011 são apresentadas ações para o fortalecimento da EJA: reuniões ordinárias da Comissão Nacional de Alfabetização e EJA (CNAEJA); reuniões técnicas da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e EJA; atendimento à população de jovens e adultos privados de liberdade. Também foram apoiados projetos, como os Centros de Memória e a realização do X Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA).

Ademais, é informado que, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), foram aprovados recursos na ordem de R\$ 2,1 milhões para a elaboração dos Planos Estaduais de Educação em Prisões, a formação de professores, agentes penitenciários e aquisição de livros para acervo das bibliotecas de unidades prisionais, contemplando os estados MT, MS, PB, PI e SC. As ações previstas, contudo, seriam realizadas em 2012, mas o registro é feito para mostrar a preocupação com a educação nos estabelecimentos penais, item que vai ganhando importância na agenda das políticas da EJA nos últimos anos.

O relatório de Gestão do FNDE de 2012 também não mantém um padrão em relação aos anteriores e, no que se refere à EJA, não apresenta nenhuma informação específica mais detalhada. No entanto, a modalidade é considerada na abrangência de vários programas, por exemplo, PNAE, PNATE, PNBE, PNLD, PDDE e PAR. Dentre as ações dos programas financiados pelo FNDE ligados à EJA está o apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos e a concessão de bolsa para equipes de alfabetização. Entre as responsabilidades de secretarias do MEC, a EJA aparece na ação de Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos, com uma despesa de R\$ 305.759.751,00.

A estimativa de despesa total do FNDE no ano de 2012 ficou em R\$ 20.320.985.248,66¹⁴; as despesas na subfunção Educação de Jovens e Adultos em 2012, segundo o documento PCPR/2012, foi de R\$ 1.097.567.825,90 (o que corresponde a 5% das despesas do FNDE).

No PCPR/2012 a EJA é mencionada com outras modalidades no Programa Educação Básica, no qual está o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). Entre as

¹⁴ Exceto repartição do salário educação e FIES

iniciativas está o investimento “de R\$ 9,6 milhões para formação de educadores na perspectiva da educação popular, do mundo do trabalho, da economia solidária, do empreendedorismo, da educação digital, das práticas pedagógicas, dos processos avaliativos e da EJA nas instituições prisionais.” Outra iniciativa no Programa Educação Básica é ampliar a oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos, garantindo apoio aos sistemas de ensino e auxílio financeiro para os profissionais que atuam na execução das ações de alfabetização, contando com formação de educadores e aquisição de materiais didáticos e pedagógicos. É informado que foram atendidos 1.285 projetos de apoio aos sistemas de ensino que atendem turmas do Programa Brasil Alfabetizado e da Educação de Jovens e Adultos, com o montante de R\$ 305,7 milhões. O PNLD-EJA também aparece no Programa Educação Básica na ação de produção e distribuição de 12,9 milhões de livros didáticos, e investimentos de R\$ 154,3 milhões. No Programa Educação Profissional e Tecnológica, a EJA é citada no Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), na qual, segundo consta, vinham sendo desenvolvidas ações que contribuiriam para a permanência dos estudantes nos cursos das instituições que fazem parte da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Entre as iniciativas do Proeja, está a de ampliação da oferta de cursos de formação inicial e continuada e técnico de nível médio articulada com educação de jovens e adultos (EJA), de ensino fundamental e médio.

O Relatório de Gestão 2013 do FNDE, igualmente aos imediatamente anteriores, contém poucas informações sobre programas ou ações específicas para EJA ou alfabetização. Como no relatório anterior (2012), a EJA é mencionada em vários programas, por exemplo, PNAE, PNATE, PNBE, PNLD, PDDE e PAR. Sob as ações de responsabilidade do MEC, consta, dentro do Programa Educação Básica, a atividade Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos, com uma despesa de 208,8 milhões, e Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – Projovem, com 66,6 milhões. A concessão de bolsas a equipes de alfabetização também aparece, mas sem despesa liquidada e sim com R\$ 317,2 milhões de despesa empenhada.

Cabe observar que o Relatório dá destaque ao Pronatec – ETEC Brasil:

Nessa modalidade compartilhada de gestão, os principais programas, pelo critério de representatividade quantitativa de recursos, são o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com um total de R\$ 2.889.484.534,00 e o ETEC Brasil – Educação Profissional e Tecnológica na modalidade a distância, com um total de R\$ 176.084.194,00. Esses valores demonstram a importância dessas parcerias a fim de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e de promover o acesso ao mercado de trabalho para jovens e adultos. (BRASIL, 2014b, p. 13).

É importante fazer uma ressalva, em relação ao Pronatec e ETEC Brasil: não é possível estimar, tendo em conta os dados da PCPR/2013, o montante dos recursos destinados à EJA, pois parte deles deve ter sido alocada para formação profissional, sem combinar com Ensino Fundamental ou Ensino Médio. Ou seja, os valores mencionados foram aplicados em educação profissional, nem todos em EJA combinada com educação profissional.

Ainda de acordo com a PCPR/2013, com o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos foram gastos R\$ 52.416.461,11, na aquisição de 4.692.543 livros para o ensino fundamental. Os alunos do Ensino Médio da EJA foram atendidos com os livros didáticos do Ensino Médio regular pelo PNLD 2013.

Em 2013, no documento PCPR, há uma mudança do nome do *Programa Educação Básica*, um que passa a ser *Programa Temático Educação Básica*. Nele as ações do MEC são divididas em quatro eixos: i) apoio à infraestrutura física; ii) formação e valorização de professores e profissionais; iii) apoio aos educandos, às escolas e aos entes federados com ações de desenvolvimento da educação; e iv) gestão e avaliação. Para esses eixos são consideradas temáticas transversais, entre elas a alfabetização e a educação de jovens e adultos.

No que se refere à ampliação da oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos, o PCPR assinala o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), que nesse ano beneficiou mais de 1,1 milhão de alfabetizandos. Nessa edição o relatório informa que foi priorizado o atendimento a jovens mulheres das unidades prisionais estaduais, o que integra o Plano Juventude Viva para atendimento a jovens negros em situação de vulnerabilidade social, em 55% dos Municípios com os maiores índices de violência contra a juventude negra.

No PCPR de 2013 é referido o PNE e seus objetivos, bem como as taxas de analfabetismo. Diante destas taxas, é apresentada a execução do PBA, o qual, nesse ano, havia sido objeto de adesão de 985 entes, com uma meta total de atendimento de aproximadamente 1,6 milhões de alfabetizandos, sendo 48% na zona urbana e 52% na zona rural, com gastos no valor de R\$ 180 milhões. Na Prestação de Contas da Presidenta da República, a publicação da Lei no 12.695, de 25 de julho de 2012, e da Resolução/CD/FNDE no 48/2012, foi citada para ressaltar as mudanças introduzidas no âmbito da EJA. A referida Resolução trata de questões do financiamento e aprova os procedimentos para a transferência de recursos financeiros pleiteados por estados, municípios e pelo Distrito Federal, a título de apoio à manutenção de novas turmas de EJA, oferecidas pelas redes públicas de ensino que tenham matrículas ainda

não contempladas com recursos do Fundeb. Em 2013, foram repassados mais de R\$ 175 milhões para 1.196 Municípios que solicitaram recursos.

A estimativa de despesas do FNDE em 2013 resultou em R\$ 20.006.673.183,45¹⁵ e as despesas na subfunção Educação de Jovens e Adultos em 2013 ficaram em 656.776.413,58 (3% das despesas do FNDE).

Em 2014 e 2015 os relatórios de gestão do FNDE mantiveram muitos aspectos do documento do ano de 2013, na sua organização e também no relato da manutenção de programas de anos anteriores. Ambos contêm poucas informações sobre programas ou ações na EJA ou alfabetização; a EJA, contudo, aparece abarcada em programas como PNAE, PNATE, PNBE, PNLD, PDDE, FUNDEB e PAR.

No relatório do FNDE de 2014 é possível identificar o investimento específico no Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA) que foi de R\$ 172.218.097,21 na aquisição e distribuição de 14.951.374 livros para ensino fundamental e ensino médio da Educação de Jovens e Adultos e para a alfabetização de jovens e adultos do Programa Brasil Alfabetizado. .

Nas ações de responsabilidade do MEC, consta uma despesa de 68,3 milhões com *Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos*, e gastos de 6,2 milhões com a *Concessão de Bolsas para Equipes de Alfabetização*, e na ação de *Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – Projovem*, a despesa com 134,3 milhões.

Na Prestação de Contas da Presidenta da República, de 2014, assim como na anterior, a EJA é mencionada no Programa *Educação Básica*, dentro desse estão descritos programas que atendem a EJA, como o PNLD-EJA, Projovem Urbano e o Projovem Campo - Saberes da Terra. No Projovem, no ano referido, foi aplicado valor superior a R\$ 78 milhões, destinado à formação de professores, formadores e gestores do Projovem Urbano, bem como para o desenvolvimento das ações voltadas à elevação de escolaridade. Na concessão de auxílio financeiro aos estudantes do Programa, foi executado o valor de R\$ 38 milhões. Já para a implementação da edição 2014, foram investidos recursos superiores a R\$ 43 milhões

No PBA, esse ano o MEC transferiu recursos financeiros aos entes federados a título de apoio e manutenção de novas turmas de EJA oferecidas pelas redes públicas de ensino que tinham matrículas ainda não contempladas com recursos do Fundo de Manutenção e

¹⁵ Exceto repartição do salário educação e FIES

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além disso, são apontados, como foco principal das ações, as mulheres, a população do campo e os afrodescendentes. Conforme o documento, o PBA priorizou municípios com alta taxa de analfabetismo e visou garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando.

No ano de 2014, a estimativa de despesas do FNDE ficou em R\$ 22.223.960.947,85¹⁶; as despesas da subfunção Educação de Jovens e Adultos ficaram em R\$ 497.592.579,03 (2% das despesas do FNDE).

No relatório do FNDE de 2015, conta que ao PNLD-EJA foram destinados R\$ 111,4 milhões. Dentre as responsabilidades do MEC, as ações voltadas para EJA são: *Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos*, com uma despesa de 167,3 milhões; *Concessão de Bolsas para Equipes de Alfabetização*, com despesas de 66,6 milhões e *Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – Projovem*, com 31,9 milhões.

O PCPR de 2015 tem diferenças no seu formato em relação às prestações de contas anteriores; os documentos PCPR anteriores continham toda uma parte de atuação por setor governamental, sendo o MEC um setor. Nesta PCPR, o que existe é atuação por eixo temático, sendo um deles o de Políticas Sociais. Dentro do Eixo, há nove programas e três deles são da Educação. No documento constam informações sobre os três Programas Temáticos da Educação: Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

No *Programa Educação Básica* de 2015, a Prestação de Contas apresenta, junto com os dados, os objetivos do PNE, considerando, pois, os objetivos do Plano na descrição dos programas e ações realizados, apontando quais programas contribuíram para as metas estabelecidas. No que se refere à EJA, o primeiro programa considerado é o PNLD; no relatório, é marcado o período de 2012-2015, no âmbito do PNLD, com a despesa de aproximadamente R\$ 5,9 bilhões para a aquisição e distribuição de mais de 616 milhões de livros, incluídos os títulos da educação de jovens e adultos (EJA). Com relação ao PBA, em 2015, foram destinados R\$ 210,4 milhões para o pagamento de bolsas a 103 mil voluntários; no período de 2012-2015, os investimentos no Programa foram em torno de R\$ 1,1 bilhão. Outra ação informada é a ampliação do número de matrículas na EJA presencial, nas etapas dos ensinos fundamental e médio, com um total de despesas de R\$ 49,9 milhões a entes federados que solicitaram apoio, contabilizando, no período 2012-2015, R\$ 564 milhões para a abertura e manutenção de novas turmas de EJA.

¹⁶ Exceto repartição do salário educação e FIES

Nessa mesma perspectiva, de consonância entre as ações do MEC e as metas do PNE, a EJA está também assinalada no Programa *Educação Profissional e Tecnológica*, no qual são consideradas as metas 10¹⁷ e 11¹⁸. De acordo com a Prestação de Contas, o Pronatec constitui o esforço mais representativo do Governo Federal para elevar o número de matrículas em cursos de educação profissional e tecnológica. Foram realizadas, entre 2011 e 2015, mais de 9,2 milhões de matrículas em cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada (FIC), por meio do Pronatec e, em específico da EJA, a informação apresentada é de 2014, no qual foram registradas, conforme dados do Censo Escolar, 42.875 matrículas em cursos técnicos na modalidade educação de jovens e adultos.

O Relatório de Gestão do FNDE de 2016 tem algumas diferenças em relação ao do anterior, com menos informações ainda sobre programas ou ações específicas da EJA ou alfabetização. A EJA é mencionada no PNAE e no PNLD, com realce no PBA e no PROJOVEM.

O PNLD-EJA, de acordo com o relatório, em 2016, adquiriu 4,9 milhões de livros para estudantes da EJA em todas as escolas com matrículas informadas no censo escolar. No que se refere ao PBA, o relatório diz da importância do mesmo, com o enfoque na ação alfabetizadora realizada por voluntários, preferencialmente professores da rede pública, para a alfabetização de jovens adultos e idosos. Para tal, em 2016, foi aprovado o pagamento de 230 mil parcelas de bolsa aos voluntários, totalizando uma despesa de R\$ 100,58 milhões. No Projovem Urbano e Projovem Campo, o auxílio financeiro aos estudantes para permanência no curso até que completem a escolarização e obtenham qualificação profissional inicial contemplou 500 mil parcelas de auxílios pagas aos estudantes, totalizando R\$ 50,80 milhões.

Na parte do documento em que aparecem ações sob responsabilidade do MEC, constam as seguintes atividades: concessão de bolsas e auxílio financeiro na educação de jovens e adultos e em programas de elevação de escolaridade integrados à qualificação profissional e à participação cidadã, com R\$ 109,9 milhões; apoio à alfabetização, à educação de jovens e adultos e a programas de elevação de escolaridade, com qualificação profissional e participação cidadã, com R\$ 216,1 milhões.

Na Prestação de Contas do Presidente da República do ano de 2016, permanece o modelo de 2015, com atuação por área temática, mas há mudanças na parte em que está a

¹⁷ Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional;

¹⁸ Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.

Educação e há somente um Programa: Educação de Qualidade para Todos. Esse Programa apresenta objetivos que visam, em cooperação federativa: à ampliação do acesso à educação básica de qualidade; ao fortalecimento da formação e da valorização dos profissionais da educação; à ampliação da educação profissional e tecnológica e da educação superior de qualidade; e ao aprimoramento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino.

Dentro da descrição das ações do Programa é feita a relação das metas do PNE e os programas referentes à EJA. O primeiro ponto sobre o assunto da modalidade foi o número de matrículas e a necessidade do aumento da mesma, em função disso o documento destaca o trabalho de reformulação da política de EJA, enfatizando a união da dimensão técnico-profissional e a formação de professores com uma pedagogia específica para a modalidade EJA, realizado pelo MEC.

O PBA de 2016, conforme a PCPR, deu continuidade ao ciclo de 2015 e nesse período atendeu 168 mil alfabetizandos, por 191 entidades executoras (estados e municípios), 17,4 mil turmas ativadas, 17 mil alfabetizadores, 2,9 mil coordenadores e 105 tradutores/ interpretes de Libras. E sinaliza ainda o investimento contínuo entre o processo inicial de alfabetização e a continuidade dos estudos em turmas de EJA pelo Programa Brasil Alfabetizado, e cita, como importante para esse processo, a Resolução CD/FNDE n. 48, de 2012, que transfere recursos financeiros aos estados, municípios e Distrito Federal para a criação e manutenção de novas turmas de EJA, desde 2012.

Apesar do formato da Prestação de Contas do Presidente permanecer como nos dos dois anos anteriores, o documento tem menos detalhes sobre a EJA e quase nenhuma informação sobre os valores gastos na modalidade.

Com relação às estimativas de gastos de 2016: foram R\$ 20.395.839.571,86 as despesas do FNDE; as despesas na subfunção Educação de Jovens e Adultos em 2016 foi de R\$ 394.796.805,87 (cerca de 2% das despesas do FNDE).

7.1.3. Ações federais na EJA: uma síntese

A fim de pontuar as continuidades e mudanças nas ações federais de destaque e/ou recorrentes referentes à EJA nos Relatórios do FNDE e no PCPR, os quais constituem relevantes documentos de transparência acerca do financiamento da educação básica pelo governo federal, foi elaborado o Quadro 3.

	Saberes da Terra		X								
	UniTrabalho		X								
	Ação de apoio a alfabetização a Educação de Jovens e Adultos						X	X			
Programa Brasil Escolarizado					X	X					
	PNAE, PNATE, PDDE				X	X	X	X	X	X	X
PNLD - EJA					X	X	X	X	X	X	X
PAR							X				
Programa Educação Básica							X				
	Pronacampo						X				
	ProJovem (Urbano e do Campo)							X	X	X	X
Programa Educação Profissional e Tecnológica							X				
	Proeja						X				
	Pronatec							X	X	X	X

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE e PCPR

Nesse período pesquisado, conforme o Quadro síntese acima, é possível verificar a quantidade e extensão dos programas e ações realizados pelo governo federal que visaram o atendimento da EJA nesse período. A partir dos documentos disponibilizados, se distingue o Programa Brasil Alfabetizado, por sua recorrência em todos os documentos, com a ressalva de que suas ações mudaram com os anos, e que talvez não tenham sido consideradas em todos os documentos. Também com maior constância de aparecimento nos documentos, temos PNL D específico para EJA. E a partir de 2012 temos a criação de programas como ProJovem e Pronatec, que passaram a constar em todos os anos a seguir. Nos programas PNAE, PNATE e PDDE, a EJA normalmente é apenas indicada como beneficiária nos documentos, ou é possível incluí-la entre os segmentos da educação beneficiados, a partir do momento em que passaram a atender todas as etapas e modalidades da educação básica.

Conforme mencionado no início do capítulo, há muitos problemas na organização das informações dos documentos no que se refere aos programas voltados à EJA, seu atendimento e extensão. Com os dados fornecidos, fica presente a priorização da alfabetização e da distribuição de livros didáticos, a incorporação da EJA aos programas de assistência técnica e financeira do governo federal destinados à educação básica, de 2008 em diante, bem como a introdução de programas que combinam elevação de escolaridade e formação profissional, de 2011 em diante. É de reiterar, ainda, a ausência de maiores detalhes sobre o atendimento à EJA nos documentos analisados.

8. FINANCIAMENTOS DA EJA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RS

O financiamento, nessa pesquisa, é o principal eixo utilizado para examinar a garantia do direito à educação de jovens e adultos. Do governo da União, foram observadas características e, quando possível, foram registrados os gastos em programas específicos para a EJA ou na função Educação de Jovens e Adultos; grande parte das ações da União, conforme apresentado, foram de assistência aos estados e municípios. No estado do RS, há uma amostra mais detalhada do financiamento. Nas leis e balanços orçamentários está o registro direto dos gastos para a rede estadual do RS.

Tendo um entendimento da demanda para a EJA (2006-2016), olhar para os gastos do estado na modalidade possibilita avaliar a significância dos mesmos, e o que vêm representando dentro das necessidades dos jovens e adultos, qual os seus alcances e insuficiências. Com isso, foram buscadas pistas importantes sobre como as responsabilidades do estado com a sua rede atenderam as demandas desse período.

8.1. FINANCIAMENTO DA EJA NO RS: PLANEJAMENTOS E ORÇAMENTOS DOS ANOS DE 2006 A 2016

Para compreensão do financiamento na modalidade da EJA da rede estadual do RS, no período já referido, foi realizada a análise de três importantes instrumentos institucionais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses documentos organizam as administrações públicas no que se refere a planejamento, com objetivos e prioridades de despesa. A seguir, sintetizo características essenciais destas peças orçamentárias, fazendo referência ao governo do Estado do Rio Grande do Sul.

O Plano Plurianual é um documento organizado pelo Poder Executivo, mas que passa por aprovação do Legislativo – deve ser uma lei –, e estabelece as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para às relativas aos programas de duração continuada.” (RIO GRANDE DO SUL, 2018a *on-line*). O PPA deve ser proposto e aprovado no primeiro

ano de gestão de cada governo, estabelecendo ações por quatro anos, incluso o primeiro ano de cada novo governo. Através de suas disposições, as ações do governo são guiadas, e partir dele as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e os Orçamentos Anuais (LOAs), são elaboradas.

As Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecem instruções para o exercício financeiro no ano seguinte, com base nos objetivos e prioridades da administração pública do estado, para tal a Lei se baseia no PPA.

Além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, a LDO dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política tarifária das empresas da administração indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias devem ser enviados à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo até o dia 15 de maio de cada ano e ser aprovada até 15 de julho. Depois, é sancionada pelo governador em 15 dias úteis. (RIO GRANDE DO SUL, 2018b *on-line*).

A Lei Orçamentária Anual abrange “as receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul, seus fundos, órgãos, inclusive suas fundações e autarquias. O orçamento deve ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).” (RIO GRANDE DO SUL, 2018c *on-line*).

Com base nesses documentos foi possível visualizar objetivos e orçamentos da administração pública do estado do RS voltadas para o atendimento da Educação de Jovens e Adultos, mesmo a frequência em que a modalidade foi abordada e o contexto, caso houvesse, que justificasse a ação projetada. Tendo recolhido e organizado esses dados, verifiquei o Balanço Orçamentário da administração estadual, documento público no qual são registradas todas receitas e despesas realizadas no ano. Foram averiguados montantes de gasto na modalidade, a partir do que é apresentado pelo Balanço Orçamentário do RS. Dentro dos relatórios específicos gerados pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), foram consideradas todas as informações que se referiam à EJA.

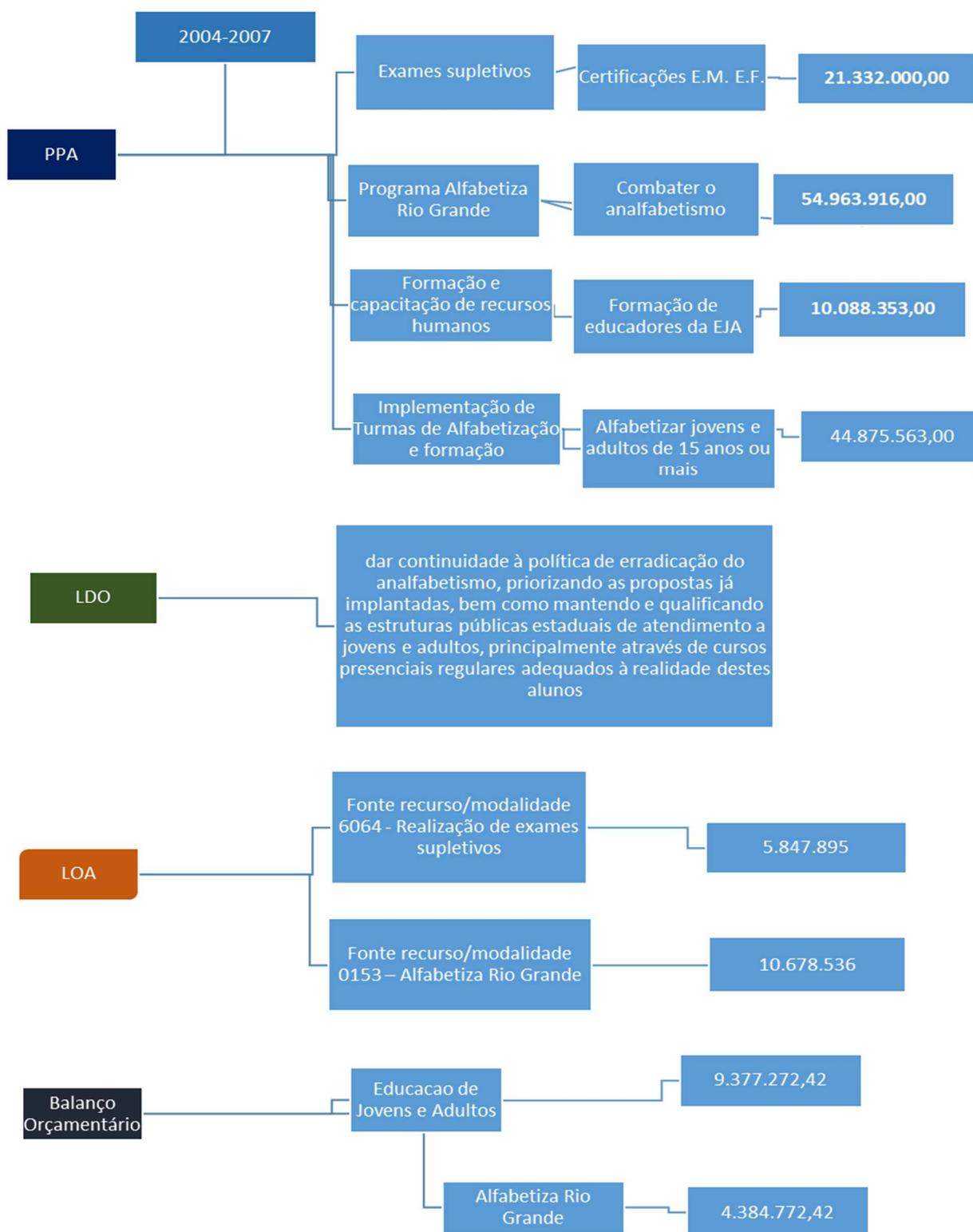
Como uma forma de sistematizar as informações mais pontuais dos dados e apresentar as conexões dos documentos, elaborei, para cada ano considerado, uma figura que relaciona as informações do ano, através de pequenos quadros que, juntos, pudessem gerar um painel (simples) das informações de financiamento da EJA na rede estadual do RS. Para essa elaboração, a opção foi expor registros de dois em dois anos, pensando numa disposição mais dinâmica que pudesse mostrar as mudanças no interior do

quadriênio, dentro do período também estipulado nos dados de demanda e que coubesse nos tempos dessa pesquisa.

Nesses painéis anuais, os dados estão dispostos por ordem temporal de sua elaboração. Dessa forma: o primeiro documento considerado é o PPA, que prescreve as orientações para os orçamentos anuais, referentes a quatro anos, estabelecido após o primeiro ano de atuação de cada governo, com vigência até o primeiro ano de um novo governo; o segundo é a LDO, que dirige as diretrizes dos orçamentos anuais considerando as prioridades do PPA; o terceiro documento é a LOA, que abrange as receitas e despesas da administração direta e indireta do governo, anualmente; e o quarto documento considerado é o Balanço Orçamentário, no qual está registrado o que foi recebido e o que foi gasto em cada exercício financeiro.

8.2. PAINEL DE DADOS 2006

Painel 1 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2006



Fonte: Elaboração da autora, 2018.

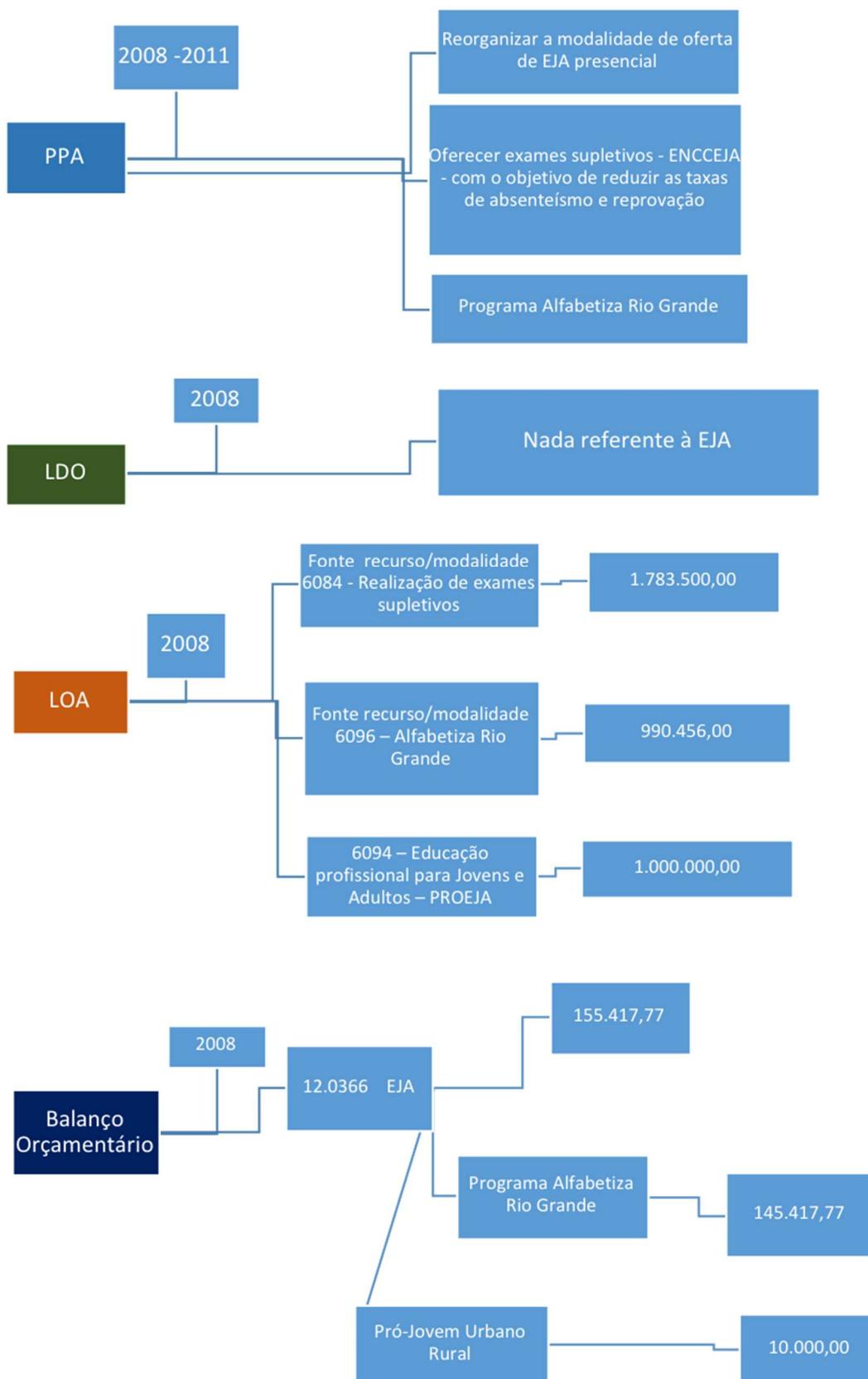
Os dados correspondentes ao ano de 2006 apresentam informações congruentes no que se refere à EJA. No PPA, temos ações para quatro anos; não está estipulado exatamente o ano em que elas deverão ser implementadas, mas é informado o orçamento total para a realização de cada ação ou programa. Na LDO, a única referência à EJA nesse ano é sobre o Programa Brasil Alfabetizado, o qual já vinha ocorrendo no estado e, pela lei, o mesmo deveria continuar, assim como deveriam ser mantidos e ampliados os atendimentos na Educação de Jovens e Adultos. Dentro da Lei Orçamentária há duas páginas com programas/ações para atender à modalidade, o Alfabetiza Rio Grande (pelo Brasil Alfabetizado) e a realização de exames supletivos.

No balanço orçamentário, há dois dados que, objetivamente, tratam da EJA, o total de gastos na modalidade, com o valor especificado no Painel acima; dentro desse total também está especificado o financiamento do programa Alfabetiza Rio Grande, que constava na LOA. Não há detalhes, no Balanço Orçamentário, que explicitem se houve gastos com a realização de exames supletivos.

Nesse ano de 2006, o total de gastos em educação de acordo com o Balanço Orçamentário (BO), foi de R\$ 1.930.430.721,33 e, desse total, o valor de R\$ 9.377.272,42 foi de gastos somente com a EJA. É importante a ressalva de que gastos como o de pagamento de professores ou insumos das escolas que tem cursos da EJA, não são computados nos documentos examinados tendo em conta a repartição por etapas ou modalidades, e não há uma divisão desses valores, logo, no total de gastos na EJA não estão de fato todos os gastos com a modalidade.

8.3. PAINEL DE DADOS 2008

Painel 2 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2008



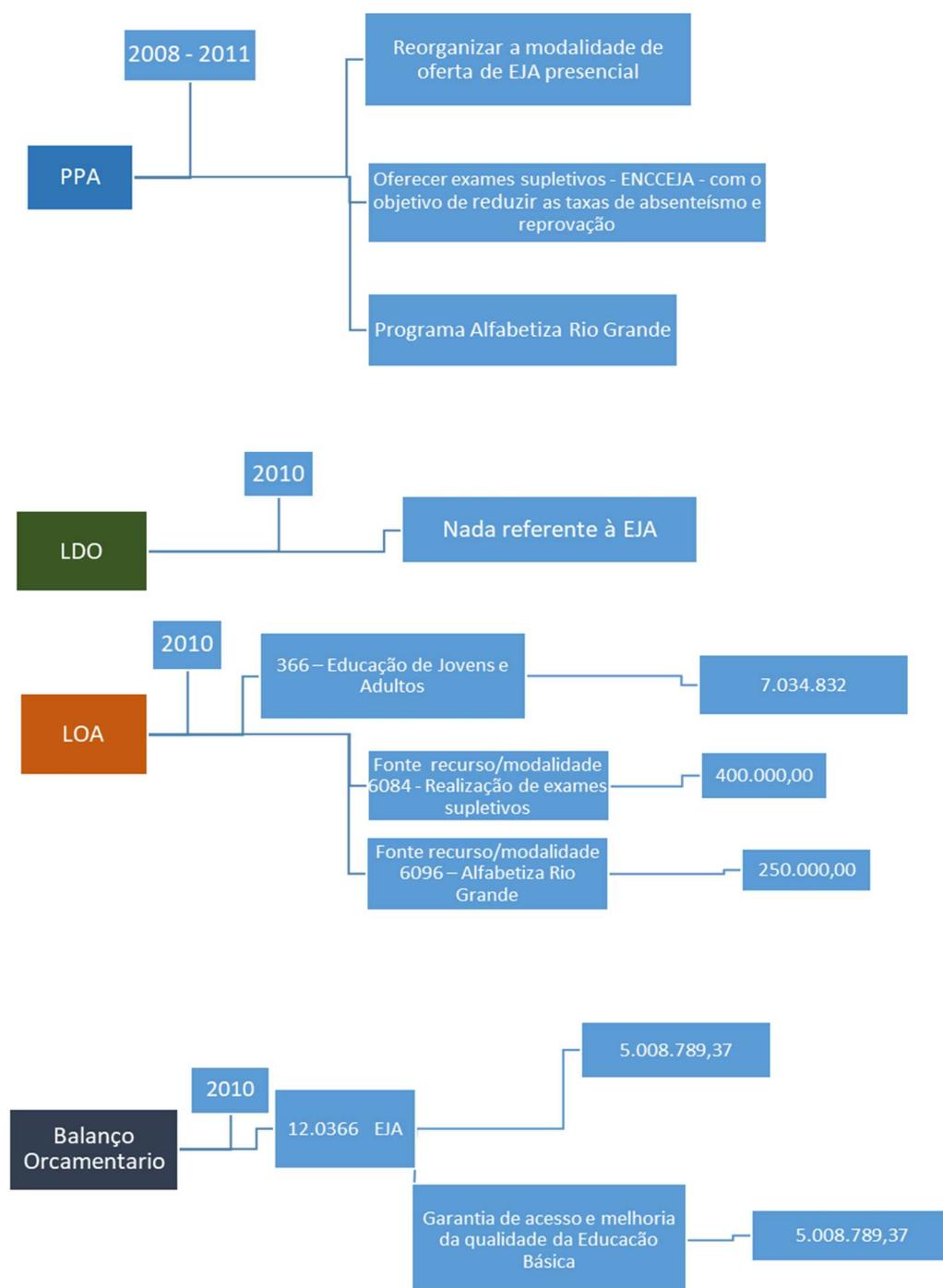
Fonte: Elaboração da autora, 2018.

Para os dados de 2008 é considerado o Plano Plurianual referente ao quadriênio de 2008 a 2011. Nesse PPA, diferentemente do anterior, há uma separação por região funcional do Rio Grande do Sul, com descrição das metas regionais. No entanto, todas as metas são as mesmas, mudando apenas o número de alunos que se pretende atingir. Os objetivos são: reorganizar a oferta presencial da EJA – sem maior esclarecimento sobre o que seria essa reorganização –; a oferta dos exames supletivos com o ENCCEJA, e a continuação do programa Alfabetiza Rio Grande. Desses, os dois últimos já haviam aparecido no PPA anterior. Não há detalhamentos descritivos tampouco a indicação de valores monetários de despesa.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, não há nenhuma indicação referente à Educação de Jovens e Adultos, e mesmo sobre educação em geral há poucas informações. Já na LOA há três menções orçamentárias referentes à EJA, sendo que duas correspondem ao assinalado no PPA, agora com previsão de gasto: (1) o Programa Alfabetiza Rio Grande e a realização de exames supletivos; (2) o PROEJA. Conforme o Balanço Orçamentário, os gastos foram inferiores aos orçados, e a ação de *Realização de Exames Supletivos* não consta no documento, provavelmente porque o estado passou a adotar o ENCCEJA para a certificação. O total de despesas realizadas na EJA em 2008 foi de 155.417,77, a soma do total de gasto nos dois programas especificados na modalidade. De acordo com o Balanço Orçamentário, a educação como um todo teve uma despesa de R\$ 3.761.166.357,31; em relação a essa despesa, o total na EJA parece ínfima, no entanto, como já assinalado anteriormente, não há um cálculo que demonstre o quanto do gasto total da educação com pagamento de pessoal, por exemplo, foi com uma etapa ou modalidade. O mesmo se aplica a outras despesas que atendem todas modalidades de uma escola.

8.4. PAINEL DE DADOS 2010

Painel 3 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2010



Fonte: Elaboração da autora, 2018.

No ano de 2010 o PPA em vigor é o de 2008-2011, o mesmo tratado anteriormente. Nele, apesar da separação por regiões, o plano é o mesmo para todas. Nesse documento, há como meta para a EJA: oferta presencial; exames supletivos (ENCCEJA); Programa Alfabetiza Rio Grande.

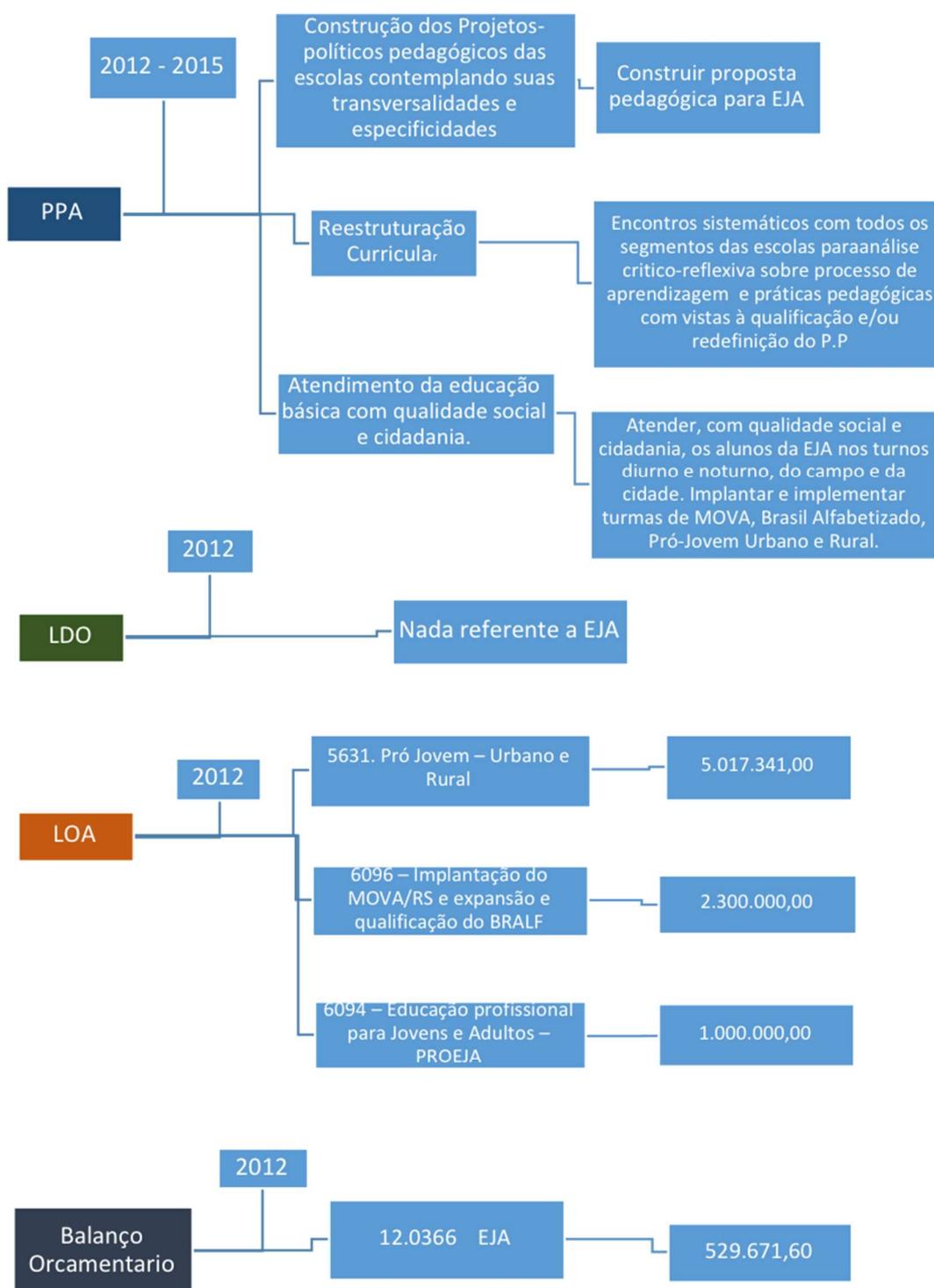
Na Lei de Diretrizes Orçamentárias não há nenhuma referência direta à modalidade, mas consta na Lei Orçamentária de 2010 o que foi orçado para o Programa Alfabetiza Rio Grande, e o gasto previsto para a realização de exames supletivos. No segundo volume da LOA, consta o total do orçamento para a EJA, com R\$ 7.034.832,00.

No Balanço Orçamentário só está o registro do total dentro da subfunção da EJA, sem detalhamentos. Não há no documento explicações acerca do que foi gasto na modalidade. Dos R\$ 5.008.789,37 gastos em EJA, não é possível identificar se houve correspondência com os valores orçados na LOA, ou mesmo qualquer programa ou ação.

Analisando os documentos desse ano, não é possível identificar uma articulação nos conteúdos referentes à EJA; com base apenas nas informações dos documentos, a inferência possível é a de que tanto a LDO quanto a LOA não são uma base real para o que é efetuado no ano previsto com relação à modalidade da EJA.

8.5. PAINEL DE DADOS 2012

Painel 4 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2012



Fonte: Elaboração da autora, 2018.

A partir de 2012 inicia um novo plano plurianual, com formato e propostas diferentes do anterior com relação ao planejamento para EJA, bem como para com a educação de forma geral. As metas são abrangentes, e tratam da reformulação dos projetos político-pedagógicos das escolas, reestruturação curricular, e atendimento com qualidade social e cidadania. Nesses casos a EJA é considerada no texto como as demais modalidades.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias não consta nenhuma informação sobre a EJA. Na Lei Orçamentária de 2012, contudo, são orçados três programas que atendem a EJA, dois dos quais ainda não haviam sido previstos nesse documento, nos outros anos analisados: o MOVA/RS, e o PROEJA; além deles, o ProJovem (urbano e rural).

O balanço orçamentário do mesmo ano indica um gasto efetivo total de R\$ 529.671,60, valor bem inferior ao previsto nos orçamentos de cada programa. Nesse caso, é preciso considerar uma mudança nas subfunções dentro da função educação. Além das subfunções de cada etapa e modalidade, a Educação Básica é um novo item, subfunção, o que engloba todas as etapas e modalidades; não é possível saber, dentro dessa nova subfunção, qual valor foi gasto em EJA, até mesmo porque, como observado nos anos anteriores, uma das maiores despesas, o pagamento de funcionários, não é verificável por modalidade.

Entre estes documentos, há certa articulação; metas previstas no PPA são consideradas e orçadas na LOA de 2012, no entanto, a falta de especificidade sobre as despesas em cada programa previsto, além de outros gastos com a EJA, inviabiliza a conferência do financiamento na modalidade da EJA.

Cabe observar que, na análise que realizei dos repasses da União, há duas transferências do FNDE que coincidem com dois dos programas da LOA: o Programa Brasil Alfabetizado e o ProJovem contaram com aportes de recursos da União:

Quadro 4 – Convênios

RECURSO: 1905 - TRANSFERENCIA FNDE-PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO RECURSOS VINCULADOS DO EXERCÍCIO DE 2011..... SALDO DOS RECURSOS A EMPENHAR, CONSIDERADO NA EXPOSIÇÃO SOBRE GESTÃO DOS 620.129,98 RECEITA VALOR R\$ 132501050169 TR FNDE-PRG BRASIL ALFABE 29.844,13 172135990013 TR FNDE-PRG BRASIL ALFABE 53.140,26 82.984,39 VALOR R\$ DESPESA U.O/FUNDO PROJ. NAT.DESP.ELEM. 19.01 SECRETARIA DA EDUCACAO GABINETE E ORGAOS CENTRAI 6096 MOVA/RS E BRALF 3.3.90.30 MATERIAL DE CONSUMO 129.088,55 3.3.90.33 PASSAGEM E DESP. COM LOC. 20.464,00 3.3.90.39 OUTROS SERV. DE TERCEIROS 230.642,64 380.195,19 SALDO VINCULADO A EMPENHAR NO PRÓXIMO EXERCÍCIO 322.919,18
--

Fonte: BRASIL (2013).

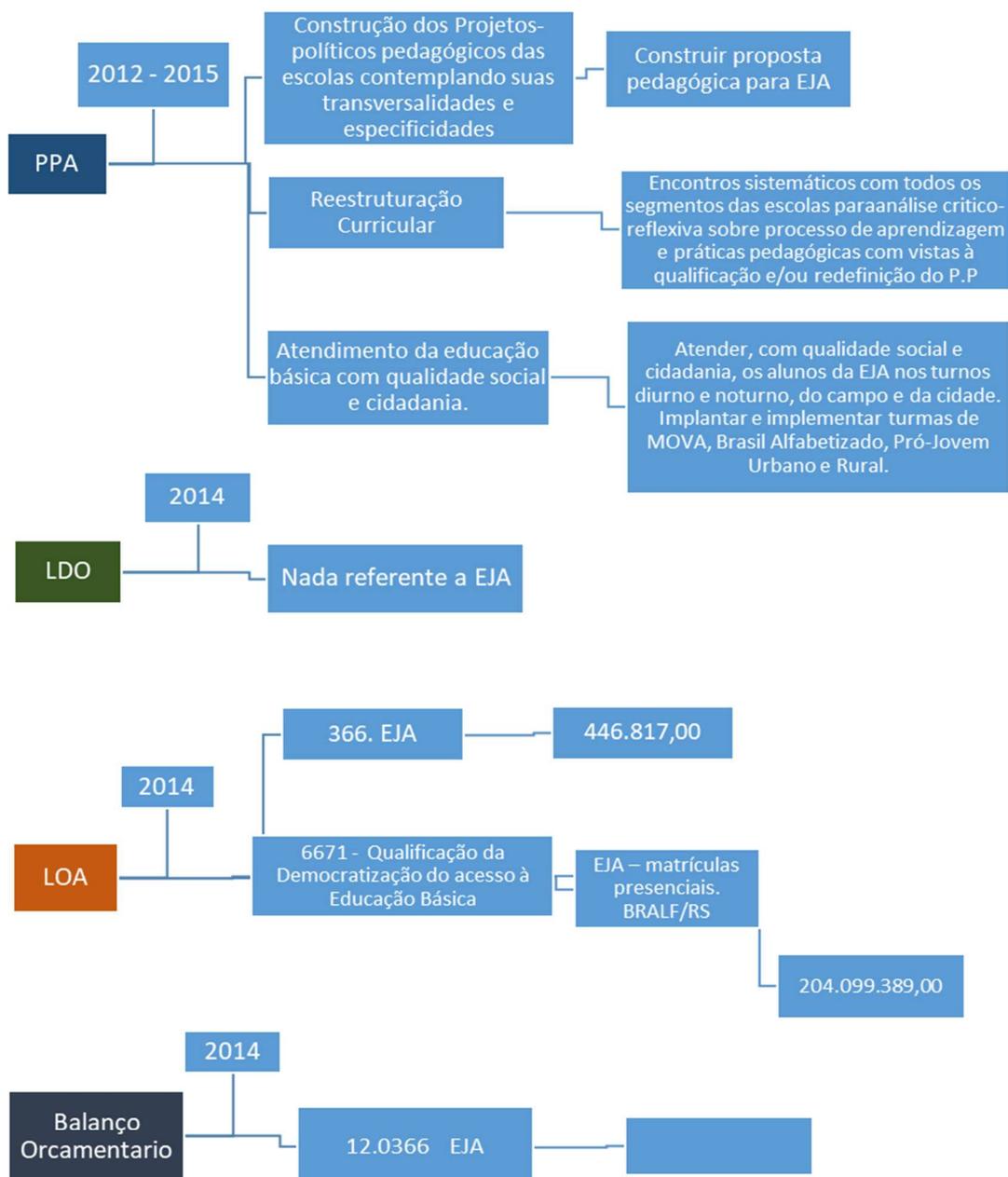
Quadro 5 – Convênios

RECURSO: 2091 - TRANSFERENCIA FNDE-PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSAO DE JOVENS-PROJOVEM URBANO	
RECURSOS VINCULADOS DO EXERCÍCIO DE 2011.....	
SALDO DOS RECURSOS A EMPENHAR, CONSIDERADO NA EXPOSIÇÃO SOBRE GESTÃO DOS 0,00	
RECEITA VALOR R\$	
132501050197 RDBV-TR FNDE PROJOVEM URB 299.485,14	
172135990015 TR FNDE-PROJOVEM URB 4.998.652,00	5.298.137,14
VALOR R\$	
DESPESA	
U.O/FUNDO PROJ. NAT.DESP.ELEM.	
19.01 SECRETARIA DA EDUCACAO GABINETE E ORGAOS CENTRAI	
5631 PRO-JOVEM URBANO E RURAL	
3.3.90.39 OUTROS SERV. DE TERCEIROS 0,00	
SALDO VINCULADO A EMPENHAR NO PRÓXIMO EXERCÍCIO	5.298.137,14

Fonte: BRASIL (2013).

8.6. PAINEL DE DADOS 2014

Painel 5 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2014

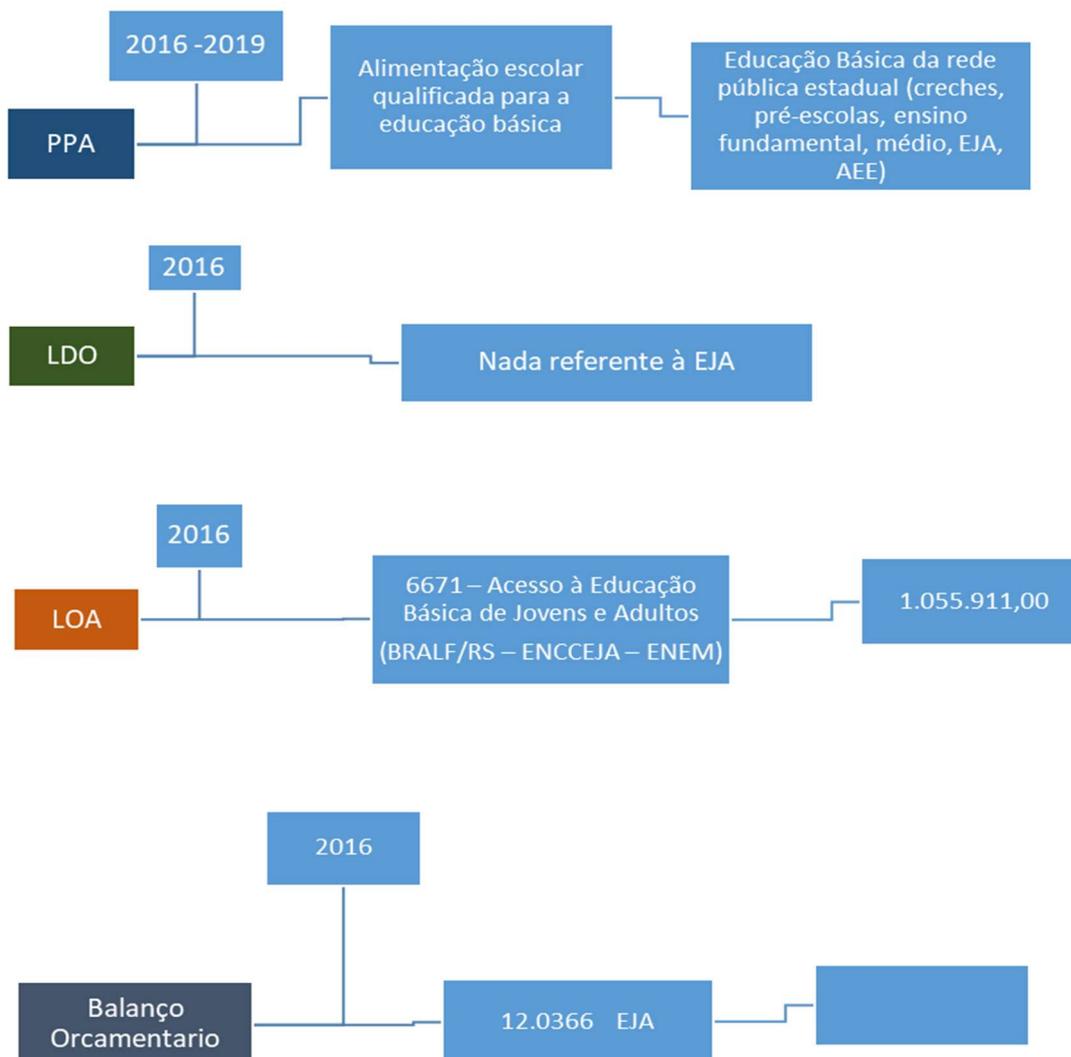


O Plano Plurianual em vigor em 2014 é o mesmo citado anteriormente, e assim como em 2012 a LDO não apresenta nenhuma informação direta sobre a EJA.

A Educação de Jovens e Adultos só aparece na Lei Orçamentária Anual no volume II do documento e consta, como o consolidado de despesas na EJA, um valor de R\$ 446.817,00. No volume I da LOA, as informações da EJA ficam subdivididos em dois tópicos – Qualificação da Democratização do Acesso à Educação Básica, e as matrículas presenciais no BRALF, com o orçamento de R\$ 204.099.389. O balanço orçamentário no ano de 2014 não apresenta um valor de gasto na subfunção EJA, como vinha sendo apresentado até então. Não fica explícito, no documento, como os gastos na EJA passaram a ser registrados, a inferência possível é que esse valor passou a ser englobado na subfunção da Educação Básica, ao invés de estar especificado na sua própria subfunção dentro da função educação. Apesar dos valores orçados para a EJA na LOA, e da convergência do mesmo em relação ao PPA, não é possível, com as informações do BO, saber sobre os gastos na modalidade da EJA e se os mesmos corresponderam ao que foi planejado.

8.7. PAINEL DE DADOS 2016

Painel 6 – Planejamentos e Orçamentos dos anos de 2016



Fonte: Elaboração da autora, 2018.

O Plano Plurianual de 2016 tem a EJA citada em segundo plano, em conjunto com todas as modalidades que constam para receber alimentação escolar qualificada para a educação básica. A LDO, como já vinha acontecendo nos anos anteriores, não faz nenhuma referência à EJA. Na Lei Orçamentária Anual, o título de Acesso à Educação Básica de Jovens e Adultos faz referência a três programas: o BRALF/RS, com parceria do MEC, e os exames ENCCEJA e ENEM, para certificação de conclusão do ensino fundamental e do ensino médio; nesse título, o valor orçado é referente ao conjunto desses programas.

Nesse caso, além de não haver articulação entre a documentação que organiza o financiamento no que se refere à EJA, há ainda menos informações sobre as despesas efetuadas com a modalidade. O valor total do gasto em educação nesse ano foi de R\$ 7.923.556.072,81; na subfunção Educação Básica, o gasto foi de R\$ 3.377.996.313,60 e, ainda que sabido que os gastos em Educação de Jovens e Adultos computam na Educação Básica, não é possível saber quanto é seu valor e o que ele representa.

No Quadro a seguir, com um resumo dos dados apresentados nos painéis, é possível verificar as informações dos documentos de financiamento, do estado do RS, retratando mais especificamente os trâmites finais registrados sobre as despesas efetuadas.

Quadro 6 – Resumo dos documentos de financiamento da EJA no RS

Documento	Lei Orçamentária Anual	Balanco Orçamentário
ANO		
2006	Realização de exames supletivos; Alfabetiza Rio Grande	Realização de exames supletivos; Alfabetiza Rio Grande
2008	Realização de exames supletivos; Alfabetiza Rio Grande; PROEJA; PROJOVEM	Realização de exames supletivos; Alfabetiza Rio Grande; PROJOVEM
2010	Realização de exames supletivos; Alfabetiza Rio Grande	Garantia do acesso e garantia da qualidade da Educação Básica
2012	PROJOVEM; MOVA/RS; BRALF; PROEJA	EJA – Não especifica

2014	Qualificação da democratização do acesso à Educação Básica	EJA – Não específica
2016	BRALF/RS – ENCEJA – ENEM	EJA – Não específica

Fonte: Leis orçamentárias anuais e balanços orçamentários do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

No âmbito geral, as Leis Orçamentárias Anuais trazem dados mais específicos referentes à EJA em relação ao que consta nos Balanços Orçamentários, sendo normalmente esse último muito mais genérico ao especificar o gasto efetuado. Com base na LOA, não fica evidente a continuação de nenhuma ação na EJA que tenha permanecido durante os dez anos estudados. Há uma permanência dos exames supletivos, e da política do Alfabetiza Rio Grande nos primeiros quatro anos, nos anos seguintes há o registro do BRALF, e do PROJOVEM, que se repetem. No entanto, a presença na LOA não significa de fato o financiamento dos referidos programas. As fragilidades nas informações fornecidas impossibilitam a certeza da execução ou não do gasto. A partir das fontes mostradas nos painéis desse capítulo é possível inferir que algumas políticas receberam o financiamento e outras não, pelo valor que coincide com o apresentado na LOA; ainda assim, não está posto de forma transparente as continuidades ou não dos programas e seus financiamentos.

9. FINANCIAMENTO, DIREITOS E DADOS: ARTICULAÇÕES E ANÁLISE CONCLUSIVA

O estudo foi delineado para discutir de que forma o financiamento pode ou não garantir o direito à Educação de Jovens e Adultos (EJA). O interesse dessa pesquisa vem atrelado ao contexto da Educação de Jovens e Adultos e dos sujeitos que demandam a modalidade, diante de problemas já expostos, como a marginalização da população com menos ou nenhuma escolaridade, e as questões sociais específicas dessa parcela da população. Problemas esses já apontados por estudos realizados, que vão desde um fazer pedagógico inapropriado para a modalidade, às diferenças na disponibilização de determinados recursos. Agregada a essa parte inicial da pesquisa, a minha experiência como professora na EJA, uma vivência breve, mas densa, que possibilitou enxergar fatores de indiferença e depreciação já cristalizados em muitas ações que envolviam a modalidade. Além disso, os trabalhos de pesquisa por mim desenvolvidos em políticas públicas da educação e financiamento incentivaram a investigação por essa perspectiva, propiciando que a experiência não ficasse somente na superficialidade de alguns fatos. Com o foco nas políticas públicas de financiamento da EJA é que os capítulos, ao longo do trabalho, foram pensados.

O desenho metodológico desse trabalho foi sendo adaptado durante a pesquisa, principalmente tendo em conta a disponibilidade dos dados inicialmente planejados para coleta. A contextura que envolve a temática estudada, de 2006 a 2016, engloba o reconhecimento das demandas da EJA, seu atendimento nesse período, e como os entes federados responsáveis (no caso desse trabalho a União e o estado do RS) organizaram políticas públicas para suprir a necessidade educacional dessa modalidade da Educação Básica. Apesar de ser um conjunto considerável de materiais, esperava-se que, com os portais de transparência, e a Lei de Acesso a Informação, os dados estivessem todos acessíveis, entretanto, mesmo com certa disponibilidade a acessibilidade ao conteúdo, vários limitantes foram se apresentando.

Com os dados para identificação da demanda da EJA (taxa de escolarização e não alfabetizados), o primeiro impasse foi a descontinuidade das informações, de 2006 a 2016. Houve mudanças nos indicadores e nos recortes de faixas etárias, o que interferiu diretamente na recolha e interpretação dos dados, e uma das questões mais complicadas foi o espaço de disponibilização de uma mesma informação, que mudava dependendo do

ano pesquisado, em pastas e abas de nomenclaturas diferentes. Ainda que havendo a disponibilidade do dado, a acessibilidade dependeu muito da persistência e certo conhecimento da plataforma, IBGE, no caso das informações de demanda. Nesse aspecto da pesquisa, chamou a atenção a discrepância entre a forma como dados de diferentes áreas são disponibilizados; no SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática), por exemplo, com o novo site os dados relativos a agropecuária e indústrias estavam bastante acessíveis, com grande gama de conteúdo, diferentemente dos indicadores sociais, e o de educação em específico.

No segmento do financiamento, o maior impasse foi o formato dos documentos, a descontinuidade de informações e a falta de explicações sobre disposição e mudanças ao longo dos anos. O estudo aqui proposto não se deteve nisso, mas é oportuno questionar até que ponto as informações são organizadas para o acesso dos cidadãos, principalmente nos dados de financiamento.

Outra ponderação importante diz respeito à tradução dos dados, à compreensão de que estes não teriam o mesmo significado sem contemplar o histórico da EJA no Brasil. Ainda que a análise tenha o olhar voltado para as ações políticas, os conhecimentos das principais abordagens de análise apontaram dimensões importantes a serem consideradas. Como a visão das estruturas institucionais pelas quais os programas e ações ocorrem, e o contexto cultural da sociedade que organiza essas políticas. Nessa pesquisa, conhecer um pouco a história da Educação para Jovens e Adultos permitiu que os dados dos anos pesquisados fossem compreendidos no marco de uma trajetória histórica singular.

A questão da alfabetização de jovens e adultos começa a ser percebida com as mudanças sociais e econômicas do país, junto com o aumento da urbanização, da industrialização e da necessidade de maior instrução profissional; questões globais, como a primeira guerra mundial, também trouxeram certa repercussão sobre o assunto. Desde meados da década de 1920, dois pontos persistentes interferem na educação para os jovens e adultos, e chamam a atenção devido a certa permanência ao longo das décadas. Um ponto é a associação direta da instrução/educação com foco para o trabalho, o outro ponto é a questão que a autora Paiva (1987) chama de descentralização da educação, pela qual as responsabilidades educacionais recaem sobre os estados e municípios, ao tempo que havia grande pressão para que o governo federal assumisse maiores incumbências no combate ao analfabetismo.

Outras várias questões são essenciais no tecido que foi (e continua) constituindo a EJA, como as mudanças na forma de governo, principalmente a Era Vargas e os anos

de ditadura militar. No primeiro período mencionado, aumentou o atendimento para escolarização de jovens e adultos não alfabetizados, no entanto, o grande foco era a instrumentalização de mão-de-obra para indústrias, assim como características ideológicas que favoreciam o governo não democrático exercido. O segundo período, com ideologias ditatórias e antidemocráticas de extrema repressão durante a Ditadura, rompendo com um período de avanços importantes nas discussões e disputas sobre as necessidades na educação para jovens e adultos. Rompimento, principalmente, com concepções do fazer pedagógico baseado em teorias de Paulo Freire, que davam início ao suporte para as necessidades de uma parcela da população por tanto tempo invisibilizada.

Entre diversos itens que poderiam se considerar do histórico percorrido no capítulo quatro, para análise dos dados, saliento a estrutura de república federativa brasileira e o regime de colaboração entre as esferas de governo, que organiza o sistema de educação no país. Um tema óbvio, mas importante, devido às responsabilidades de cada ente federativo diante da Educação Básica. Ao longo da história, há chamadas pela maior responsabilização do governo federal no compromisso pela alfabetização e maior escolarização dos brasileiros jovens e adultos.

Tomando os dados, no período pesquisado, há representativa presença da União com a elaboração e a oferta de programas e ações voltadas para a EJA. Marcas de um governo que criou uma secretaria específica, dentro do MEC, para atender a questão da diversidade e de modalidades como a da EJA, que, de acordo com o percurso histórico, sempre esteve à margem do ensino público. Ainda assim, diante da demanda existente, se faz imprescindível o olhar sobre as ações estaduais e municipais, uma vez que são estes os entes que alocam recursos mais expressivos na oferta da EJA, como a cobertura das despesas com pagamento dos profissionais que atuam na modalidade.

Trazendo da pesquisa histórica até os anos dos dados analisados (2006-2016), a evolução da estrutura normativa, que determina e organiza o atendimento da EJA, mostra avanços: a definição da modalidade como parte da educação básica e a obrigação de sua garantia pelas redes públicas; reconhecimento da dívida histórica do Brasil com a população que não teve acesso à educação escolarizada ou que, de alguma forma, não pode dar continuidade; pela afirmação de que a EJA precisa ser atendida considerando as especificidades do alunado, seu contexto social, trabalho e moradia. Com base nesse reconhecimento, por exemplo, é mister atentar para a criação e ampliação do PNLD-EJA, desde dos livros didáticos para Alfabetização à etapa do Ensino Médio-EJA, no decorrer desses dez anos.

A ampliação do amparo legal da EJA, no entanto, não teria acontecido se não houvesse intervenção de coletivos e atores civis e políticos que lutassem para esse reconhecimento; nisso, então, deve-se reconhecer, entre outras, as ações do Fórum de Educação de Jovens e Adultos e dos Encontros Nacionais de Educação para Jovens e Adultos, nos quais foram estabelecidos instrumentos para exigir o reconhecimento das demandas da EJA por parte da administração pública.

Como vem sendo mencionado nesse texto, o direito à educação é o aspecto pelo qual o objeto dessa pesquisa é analisado, assim, mesmo admitindo o progresso no que se refere ao aspecto legal da EJA, isso não representa a garantia efetiva do direito à educação de jovens e adultos. O PNE, por exemplo, vem sendo uma lei fundamental para o estabelecimento das metas que o país deve alcançar para a efetivação da garantia desse direito, porém, apenas a edição do documento não viabiliza a mudança. Olhando para os dados da demanda, atentamos para a taxa de 8,2% de pessoas não alfabetizadas em 2012; examinando-se o PNE (2001/2011), que tinha entre as metas a erradicação do analfabetismo adulto no Brasil no período de dez anos, fica explícita a fragilidade da lei se não articulada com ações, cooperação das esferas de governo e monitoramento.

Conforme o que foi considerado no capítulo teórico sobre análise de políticas públicas, nenhuma abordagem analítica foi tomada como referência única para esse estudo. Mesmo assim, as ações políticas (*policies*) têm uma atenção significativa na pesquisa, pois tanto no âmbito da União como no do estado do RS, o atendimento da EJA ocorre por meio políticas públicas. O financiamento informado nos documentos está atrelado às ações políticas para a modalidade, ou que incluem a modalidade.

Dentre as informações aludidas no capítulo seis, é relevante sublinhar nesta conclusão, ainda que de modo bastante sucinto, características de grupos de minorias que compõe o público alvo da EJA, que consegui extrair dos dados coletados. Segundo os dados apresentados nos gráficos 4 e 5, até 2012 havia mais homens do que mulheres analfabetas no Brasil, mas a diferença entre os sexos, entre 2006 e 2016 não foi significativa; já os dados sobre pessoas com mais de 15 anos não alfabetizadas por raça/etnia nos apresentam elementos significantes sobre a população que demanda a EJA. Se, por um lado, a questão do sexo não é expressiva, a raça/etnia evidencia problemas de exclusão e discriminação refletidos no (não) direito ao acesso e permanência ao ensino.

Ademais, de acordo com os dados, apesar da diminuição das pessoas não alfabetizadas, há discrepâncias nas taxas de pretos e pardos com relação aos brancos. Examinando ações, tanto do estado do RS como da União, que fizessem alguma menção

ao intento de sanar o problema, foram identificadas apenas duas referências. Em 2014, no relatório de gestão do FNDE há pontos alusivos a esse problema, o documento declara como foco, entre as ações do BPA, as mulheres, a população do campo e os afrodescendentes. No ano de 2013, no relatório, também há citação de ações específicas dentro da modalidade, mais propriamente no PBA-EJA, com o Plano Juventude Viva, que atende jovens negros em situação de privação de liberdade. Dentre os anos de 2006-2016 não há mais nenhum tópico que mostre especificamente ações voltadas para o atendimento de afrodescendentes nos documentos analisados. Estudar a demanda se mostra como um acertado instrumento de pesquisa, justamente por evidenciar questões como essa.

Nesse período de dez anos, a escolaridade dos brasileiros, por anos de estudo, teve pouco aumento, raramente passando de um ponto percentual por faixa etária. Em 2016, a maior média de escolaridade (cerca de dez anos) estava situada nas idades de 20 a 29 anos; na faixa etária das pessoas com 60 anos ou mais, a média de estudos não chegou a 5 anos. Mesmo se considerarmos as pessoas com maior média, ainda teríamos potenciais alunos para a EJA, sabido que para completar a educação básica são necessários cerca de 12 anos de estudo. No RS, a média de anos de estudo, em 2016, assim como nos dados nacionais, não alcançou 11 anos de estudo. Na faixa etária dos 15 aos 17 anos, a média é de oito anos; se considerarmos a faixa etária de 25 anos ou mais, com a média de 8,5 anos de estudo, identificamos um número significativo de pessoas que não tem educação básica.

Conforme os dados estimados de frequência líquida e de atendimento, tanto na faixa etária de 15 a 17 anos quanto na de 19 a 24 anos, explicita-se a falta de correspondência idade-série, o que remete à necessidade da continuidade da oferta da EJA, tanto no Brasil como no RS.

O decréscimo das matrículas totais da EJA, ao longo dos dez anos, pode ser observado nas duas unidades territoriais estudadas. O maior número de matrículas em todos os anos é das pessoas entre 18 e 24 anos, seguido pelas pessoas de 39 anos ou mais. No RS também há predominância de matrículas na faixa etária dos 18 aos 24 anos, seguida pela faixa de jovens de 15 a 17 anos. Nos dois casos, como relatado no capítulo seis, as matrículas são majoritariamente estadualizadas. Com relação à etapa de ensino, o Ensino Fundamental fica com o maior número de matrículas, no entanto, apresenta um decréscimo ao longo dos anos, assim como aumentou o número de matrículas no Ensino Médio. Nesse sentido, o mesmo movimento pode ser visto no estado do RS.

A políticas federais de assistência aos estados e municípios na EJA foram mapeadas por meio da consulta aos Relatórios do FNDE e às Prestações de Contas do Presidente da República. São documentos oficiais que tornam público o andamento dos programas e ações na Educação. Apesar disso, avalio que estes documentos não oferecem ao cidadão informações claras ou precisas sobre o assunto. Mesmo como pesquisadora, interpretar as informações do financiamento da EJA se mostrou uma tarefa complicada, não tanto pela complexidade dos documentos, mas muito em função da intermitência dos conteúdos. Nos anos estudados, a EJA sempre constou entre os dados, mas uma das primeiras observações a ser feita está justamente no espaço que a mesma ocupou. A partir de 2012, as informações sobre a EJA passaram a estar mais diluídas entre os outros programas voltados para a educação básica como um todo. Semelhante a isso são as informações dos Balanços Orçamentários do RS. Mesmo sendo documentos com formatos distintos de registro, os BO, a partir de 2014, passam a ter seus gastos, ao que tudo indica, computados juntos a função *Educação Básica* no documento.

Pelo viés da garantia do direito a educação, visto que a modalidade faz parte da educação básica, este procedimento pode ser interpretado positivamente, se considerarmos que (por essa interpretação) o registro do financiamento na modalidade da EJA obtém o mesmo *status* das etapas do ensino dito regular. Todavia, considerando o histórico de negligência na EJA, diante da demanda existente (não só demanda de alunos que precisam ingressar, mas também as especificidades do público já atendido para o provimento da qualidade e permanência), os acessos às informações características da modalidade são cruciais, possibilitam que se monitore e pondere a atuação dos programas.

Analisando os documentos, dentro das limitações já mencionadas, de financiamento pela União, através de seus principais programas, foi possível inferir que EJA não foi destinatária de crescimento contínuo de programas e ações e, conseqüentemente, de financiamento, para atender as metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, nem responder a todas as carências expostas pelos dados de demanda e oferta.

O financiamento assume um papel de destaque na análise de políticas públicas no Brasil, justamente por ser objeto de muitas disputas, afinal é o financiamento um dos principais elementos, na nossa sociedade, que viabiliza a realização de um programa ou ação. Por este viés, mesmo reconhecendo a insuficiência de políticas federais, é de sublinhar continuidades e mudanças no período. Como continuidades, a ênfase na alfabetização, por meio do PBA, e na oferta de livros didáticos. Como mudanças: a

diversificação das ações, por exemplo, pela ampliação das modalidades de livros didáticos e criação de programas para populações específicas, como representado pela EJA no sistema prisional; a extensão, para toda a EJA, dos programas nacionais de alimentação escolar e transporte do escolar, como também do Fundeb; a criação de programas que buscam articular educação profissional com elevação da escolaridade, como o Proeja e ProJovem.

Como assentado no capítulo oito, explicitar a representatividade do financiamento da EJA, em relação aos demais gastos na educação, entre os anos de 2006 e 2016, não foi possível como esperado.

Todavia, sendo as responsabilidades para com a educação divididas entre as esferas de governo, a pesquisa buscou analisar a representatividade dos gastos com a EJA do governo estadual do RS, considerando os planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais e balanços orçamentários do período. A falta de maiores informações sobre os gastos, como já relatado anteriormente, foi objeto de questionamento: afinal, o que significa a falta de informações precisas sobre o financiamento da EJA? Essa é uma pergunta que leva a respostas muito subjetivas, pois as informações coletadas dão pouca margem a suposições. Nesse caso, também as mudanças nos registros, ao longo dos anos, interferem, assim como o objetivo de cada documento.

De modo geral, independentemente do ano, o Balanço Orçamentário é um documento contábil pouco acessível aos cidadãos que não estão acostumados com a nomenclatura da contabilidade da administração pública. A LOA, que está mais diretamente ligada ao BO, também tem esse formato, mas tem mais detalhadas as informações. Dito isso, esses documentos, que tratam diretamente com valores de financiamento, não parecem ter preocupação de deixar acessível suas informações ao público em geral.

A LDO, conforme visto no capítulo anterior, só trouxe informações sobre a EJA no ano de 2006, sem fazer menção à modalidade em nenhum outro ano analisado. Apesar de esse ser um documento que estabelece diretrizes anuais, também serve para apresentação de mudanças na legislação tributária, entre outras, e, dessa forma, é possível que a falta de referência à EJA ocorra em função disso. De todos os documentos, os planos plurianuais, são os que mais se referiram à EJA; são documentos quadrienais e, dessa forma, precisam compreender todas as funções administrativas de um governo. Se

assemelham ao formato de plataformas de governo, apresentando uma comunicação menos técnica e mais abrangente.

As mudanças, ao longo dos anos, ficam explícitas nos painéis dos dados de financiamento do estado. Nos PPAs, as informações estão inerentemente vinculadas às concepções do governo responsável pela organização do documento. O primeiro quadriênio faz mais referência à EJA diretamente nas ações voltadas aos programas para a modalidade, a maioria são extensões dos programas de iniciativa do governo federal. No quadriênio de 2008-2011, a EJA é menos mencionada e o plano para os próximos quatro anos, em relação à EJA, fica muito resumido a três ações voltadas para a modalidade. No Plano Plurianual de 2012-2015, a EJA passa a figurar com mais espaço, sem ficar resumida aos programas. Nesse documento, a EJA é mencionada dentro de todas as propostas de mudanças para a melhoria da qualidade da educação, além de ser reforçada a questão da qualidade dentro dos programas referidos no documento. No quadriênio de 2016-2019, basicamente não há referências à EJA, sendo mencionada somente dentro do programa de alimentação escolar.

Com base nas informações dos balanços orçamentários, muito pouco pode ser dito sobre o financiamento direto da EJA, porque os valores dirigidos à modalidade não especificam suas despesas. O que pode ser percebido, para além dessa invisibilidade, é que os programas ofertados nesses anos são, em maioria, extensões dos programas do governo federal, com adaptações para o estado. Além disso, reitera-se, os gastos na modalidade não são passíveis de análise própria, pois, ao longo desses anos, passaram a ficar mais diluídos em outras subfunções.

Legalmente, até o ano de 2016 os documentos indicam progresso em relação ao direito à Educação Para Jovens e Adultos, muito embora, não tenha ficado expresso de forma significativa no atendimento da modalidade, tendo como parâmetro o próprio PNE, e as organizações (pessoas, grupos) que pujam por essa demanda. Pela análise dos aspectos estatísticos, há um caminhar em direção a esse direito, durante esse período. Um caminhar lento e as por vezes até estagnado, mas ainda assim em direção ao atendimento desse direito. E por fim, pelo terceiro principal ponto de investigação desse trabalho, o financiamento, pode-se depreender que, mesmo sem conseguir fazer uma análise real, houve o aumento de programas em alguns períodos, e mesmo a criação de ações voltadas para especificidades da modalidade por parte do Governo Federal. Dentre esses anos ocorreram picos com maior gasto na modalidade, ainda que isso não necessariamente tenha correspondido à escassez de políticas para a área, e nem tenha havido a manutenção

ou continuidade desse financiamento. Pela falta de detalhamentos nos gastos, principalmente, no caso do estado do RS, não é possível averiguar se houve alguma evolução específica para a EJA, como afirmado anteriormente. Dessa forma, o que pode ser aludido é que, assim como no detalhamento das finanças, a garantia do direito a educação para Jovens e Adultos é imprecisa. Antes de encerrar essa análise é preciso reconhecer, como pesquisadora, que muitas questões são suscitadas durante o estudo, mas estão para além do tempo dessa pesquisa, sendo assim esse não é o fim de uma análise, mas sim mais um retalho que dá margens para muitas outras costuras.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **O que é política**. 8 ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2009.

ARROYO, Miguel. A educação de jovens e adultos em tempos de exclusão. In: UNESCO, MEC, RAAB. **Construção Coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos**. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988** [com redação atualizada]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal: Texto compilado até a Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. **Título VIII Da Ordem Social: Art. 212**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_212_.asp>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996** [com redação atualizada]. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm Acesso em: 02 jun. 2017

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm Acesso em: 01 jun. 2017

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008**. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm >. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. Brasília: Inep. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+PRIMEIRO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+-+BI%C3%8ANIO+2014-2016/0dc50e21-3a60-444b-b7f6-1f16b8e5591f?version=1.1>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília: Inep, [2018a]. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. [2018b]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de gestão do FNDE 2013**. Brasília: FNDE, 2014b.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de gestão do FNDE 2012**. Brasília: FNDE, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

CALADO, S. S.; FERREIRA, S. C. R. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados**. 2005.

Disponível em:

<<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 30, n. 3, p. 635-655 set./dez. 2014.

CELLARD, André. A análise documental. In.: POUPART, Jean. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2. ed. (tradução de Ana Cristina Nasser). Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Resolução n.º 01, de 05 de julho de 2000**. Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos. 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

_____. **Resolução n. 3, de 15 de junho de 2010**. Institui diretrizes operacionais para a Educação de Jovens e Adultos. 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5642-rceb003-10&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 ago. 2018.

_____. **Resolução N° 4, de 13 de julho de 2010**. Institui diretrizes operacionais para a Educação de Jovens e Adultos. 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

CUNHA, Conceição Maria da. **Introdução – discutindo conceitos básicos**. In: SEED-MEC Salto para o Futuro – Educação de jovens e adultos. Brasília, 1999.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p.245-262, jun. 2002.

DI PIERRO, Maria Clara. O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: Um estudo em municípios paulistas. **Em Aberto**, Brasília, v.28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio/ago. 2015.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. Relações Intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciência Política**, Montevideo, v. 21, n.1, p.183-202, Dez. 2012.

FRIEDRICH, Márcia; BENITE, Anna M. Canavarro; BENITE, Claudio R. Machado; PEREIRA, Viviane Soares. Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 389-410, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n67/a11v1867>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 2, p. 212-252, Jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, maio-ago 2000, p.108-130. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a07.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**. [2018a]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. [2018b]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Maria Goreti Farias; FARENZENA, Nalú. Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira. In: BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luíza Rodrigues. **Formação de Gestores Escolares para a Educação Básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN**. Porto Alegre: Evangraf, Escola de Gestores, 2016, p. 173-190.

MEC. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 41, de 27 de dezembro de 2007**. Ponderações do Fundeb 2008. Brasília, 2007.

_____. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 932, de 30 de julho de 2008**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009 [ponderações Fundeb 2009]. Brasília, 2008.

_____. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 777, de 10 de agosto de 2009**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010 [ponderações Fundeb 2010]. Brasília, 2009.

_____. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 1.322, de 1º de julho de 2010**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011 [ponderações Fundeb 2011]. Brasília, 2010.

_____. Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 873, de 1º de 21 de setembro de 2011**. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012 [ponderações Fundeb 2012]. Brasília, 2012. Brasília, 2011.

_____. Gabinete do Ministro. **Resolução nº 08, de 25 de julho de 2012**. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2013. Brasília, 2012.

_____. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. **Ata da 9ª Reunião, de 16 de outubro de 2013**. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2014. Brasília, 2013.

_____. Gabinete do Ministro. **Resolução nº 01, de 24 de julho de 2014**. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2015. Brasília, 2014.

_____. Gabinete do Ministro. **Resolução nº 01, de 29 de julho de 2015**. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2016. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2013-pdf/13677-diretrizes-educacao-basica-2013-pdf/file>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002. Disponível em: <<http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Edições Loyola, 1987.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. **PARTE V: Atuação Por Setor Governamental**. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2009/p5.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.705, de 25 de junho de 2015**. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE –, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE –, aprovado pela Lei Federal n.o 13.005, de 25 de junho de 2014.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. 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. **Educ. rev.** [online]. 2007, n.29, p. 29-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602007000100004&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria De Planejamento, Governança e Gestão. **PLANO PLURIANUAL – PPA**. [2018a]. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria De Planejamento, Governança e Gestão. **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**. [2018b]. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/lei-de-diretrizes-orcamentarias>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria De Planejamento, Governança e Gestão. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL**. [2018c]. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/lei-de-diretrizes-orcamentarias>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

SOARES, L. J. G. **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre n.16 p. 20-44 Jul./Dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 set. 2018

TUFANI, Claudia. O Programa Brasil Alfabetizado: uma pequena introdução e possíveis áreas de pesquisa. **International Policy Centre for inclusive Growth:**

research brief, n. 59 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.ipc-undp.org/publication/28112>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

UNESCO. **Educação de Adultos Declaração de Hamburgo**: Agenda para o futuro V Conferência Internacional de Educação de Adultos - CONFINTEA V. 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001161/116114por.pdf>>. Acesso em: Acesso em: 29 ago. 2018.

_____. **Alfabetização de Jovens e Adultos no Brasil**: lições da prática. Brasília: UNESCO, 2008.

ZANETTI, Maria Aparecida. O Financiamento da Educação de Jovens e Adultos na perspectiva dos Fóruns de EJA do Brasil. **Paidéia**. Belo Horizonte. V. 10, n. 15, p. 103-120, jul./dez. 2013.