

O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas

Maria Clara Di Pierro

119

Resumo

Os impactos da inclusão da educação de jovens e adultos (EJA) no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foram examinados com base em pesquisa que analisou dados de uma amostra de municípios paulistas no período entre 2005 e 2010 e realizou estudos de caso, relacionando o financiamento ao comportamento das matrículas. A introdução historia e revisa a literatura sobre o tema, problematizando as condições desfavoráveis da inserção da EJA no Fundeb. A pesquisa verificou que o gasto público com EJA é subdeclarado e que a despesa informada pela média dos municípios paulistas é inferior ao valor de referência usado nos cálculos do Fundo. Conclui que o Fundeb, ao lado de outras políticas federais, teve moderado efeito redistributivo e discreto impacto positivo sobre o financiamento da EJA, mas foi incapaz de gerar incentivos e reverter o declínio das matrículas, determinado pelo desprestígio da modalidade vis-à-vis outros desafios da gestão municipal.

Palavras chave: educação de jovens e adultos; financiamento da educação; educação básica; Fundeb; política da educação; avaliação.

Abstract

The impact of having included Youth and Adult Education in the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals: a study in municipalities of the State of São Paulo

The article examines the impacts of having included youth and adult education (YAE) in the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb). The study was based on research that analyzed data from a sample of municipalities in the State of São Paulo, from 2005 to 2010, and conducted case studies, relating financing with how enrollments reacted. The introduction gives the history of and revises the literature on the theme, discussing the unfavorable conditions caused by the insertion of YAE in Fundeb. The research found that public spending on YAE is underreported and that expenditures reported by the average of these municipalities is inferior to the reference value used in the calculation of the Fund. This analysis concludes that Fundeb, along with other federal public policies, has had a moderate redistributive effect and a discreet positive impact on the financing of youth and adult education, however; it has been unable to generate incentives and to reverse the decline in enrollments, determined by the lessening of the prestige of the modality in comparison to other challenges of municipal management.

120

Keywords: youth and adult education; financing of education; basic education; Fundeb; education policy; evaluation.

Antecedentes

O financiamento da educação de jovens e adultos (EJA) no Brasil é um aspecto pouco estudado da política educacional (Haddad, 2002, p. 17; Ribeiro, 2009, p. 139), encontrando-se na literatura apenas menções pontuais ao tema.

As análises sobre a história republicana situam a gênese das políticas educacionais específicas no período imediatamente posterior ao Estado Novo, quando a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário reservou 25% dos repasses federais aos governos estaduais para o ensino elementar de adolescentes e adultos. Os recursos descentralizados impulsionaram as campanhas de alfabetização lançadas pela União a partir de 1947, que se estenderam até o início da década de 1960, suscitando a criação de serviços de educação de adultos nos sistemas estaduais de ensino.

A partir de 1971, esses serviços estaduais seriam conformados às normas do ensino supletivo criadas pela reforma da instrução de 1º e 2º graus e, por meio da assistência técnica e financeira da União, enquadrados nas diretrizes de política educacional federal, que cumpriu os objetivos de legitimar o regime militar e atender

às demandas de mão de obra de seu projeto econômico. No mesmo período foi instituído o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), cuja amplitude e capilaridade foram viabilizadas por recursos vultosos obtidos com a designação de 24% da renda líquida da loteria esportiva e com a indicação voluntária de 1% do imposto de renda devido pelas empresas. Profundamente identificado com o regime, o Mobral não sobreviveu à transição democrática, sendo substituído em 1985 pela Fundação Educar que, entretanto, manejou recursos menores.

Na segunda metade dos anos 1980, as demandas sociais represadas durante a ditadura convergiram para a Assembleia Constituinte, que reconheceu o direito dos jovens e adultos ao ensino fundamental público, cuja provisão passou a ser responsabilidade compartilhada pelos estados e municípios (alçados à condição de entes federados autônomos), com a colaboração técnica e financeira da União. As Disposições Transitórias da Constituição de 1988 previram que metade dos recursos vinculados à educação fosse dedicada à erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, mas tal proporção jamais foi cumprida pelo governo central, sendo tal dispositivo revogado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (Brasil, 1996a).

O gasto público federal com EJA, que já era modesto nos anos 1980, declinou na década seguinte para proporções inferiores a 1% da despesa com educação (Di Pierro, 2002). Foi se configurando, então, um padrão de financiamento da EJA marcado por escassez de recursos e gasto público descentralizado.¹ Em meados da década de 1990 a despesa pública em EJA correspondia a 1,4% do gasto com educação, prevalecendo o investimento dos estados (62,3%) e dos municípios (28,4%) sobre aquele (9,2%) realizado pela União (Abrahão; Fernandes, 1999).

Embora os crescentes encargos educacionais dos governos subnacionais tenham sido viabilizados pela redistribuição da receita tributária operada nos anos 1980,² o padrão descentralizado das responsabilidades atribuídas pela Constituição favorece a reprodução das desigualdades socioterritoriais pré-existentes, requerendo compensação redistributiva da União. Essa mediação federal, porém, foi limitada na última década do milênio pelas diretrizes de ajuste macroeconômico e reforma do papel do Estado, que restringiram o investimento público em políticas sociais, priorizando a estabilidade monetária e os compromissos com os credores internacionais.

Nesse contexto, o governo federal liderou uma política educativa que priorizou a universalização do ensino elementar das crianças e dos adolescentes e impulsionou a descentralização da provisão e do financiamento da educação básica, retendo para si mecanismos de regulação e controle, como a definição de parâmetros curriculares e os sistemas de avaliação de resultados (Oliveira, 2000). Ao lado da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996b), o principal instrumento

¹ Um dos marcos do processo de descentralização dos encargos da EJA foi a extinção da Fundação Educar em 1990, quando o governo Collor de Mello adotou medidas de redução da máquina pública federal. Na maior parte dos casos coube aos municípios conveniados manter as atividades de alfabetização das quais a União se absteve.

² A redistribuição da receita tributária atribuída ao setor educacional nos anos 1980 por força da Emenda Calmon e da Constituição foi estancada na década seguinte, em especial após a adoção de mecanismos de desvinculação de receitas federais empregados no ajuste fiscal, vigentes até o presente.

dessa reforma foi a adequação do financiamento a um regime de fundos contábeis que focalizou e subvinculou os recursos atribuídos à educação nos estados e municípios à ampliação da matrícula escolar do ensino fundamental de crianças e adolescentes, bem como à melhoria da formação e remuneração dos docentes.

Ao aprovar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), o Congresso incluiu as matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos nos cálculos redistributivos, mas o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou essa parte da lei com o intuito de minimizar a complementação financeira devida pelo governo federal aos estados com menor receita, mantendo, dessa forma, coerência com a diretriz de contenção do gasto social público e com as demais medidas de ajuste estrutural da economia então realizado nos moldes neoliberais.

A focalização compulsória dos recursos públicos no ensino de crianças e adolescentes reforçou a posição secundária ocupada pela EJA na agenda de política educacional, desestimulou o investimento dos governos subnacionais na modalidade, restringendo a expansão de oportunidades, induzindo ao falseamento das estatísticas e à adoção de alternativas de atendimento precário e de baixo custo, como as parcerias com organizações sociais que recorrem ao voluntariado (Di Pierro, 2001, 2005).

Entre 1996 e 2002, a ação redistributiva da União no campo da EJA ficou restrita à campanha Alfabetização Solidária (envolvendo parceria com empresas, governos locais e instituições de ensino superior) e, a partir de 2001, ao Programa Recomeço, uma modesta suplementação orçamentária proporcional à matrícula no ensino fundamental na modalidade EJA direcionada aos estados e municípios com baixos índices de desenvolvimento humano.

Estimativas realizadas para o período 2001-2004 indicavam que a despesa média anual do setor público com a EJA representava aproximadamente 0,3% do PIB e cerca de 10% do gasto com educação básica, que naquele período era em torno de 3% do PIB, montante insuficiente para fazer frente aos desafios educativos colocados pela legislação nacional e pelos compromissos assumidos pelo País no plano internacional (Brasil. MEC, 2008; Castro, 2007).

Embora tenha operado já em 2003 uma virada discursiva em favor da responsabilidade pública em face da EJA e inaugurado programas de execução desconcentrada (como o Brasil Alfabetizado e o Projovem), o governo Lula da Silva não revogou o veto às regras do Fundef, vigentes até 2006, optando por ampliar a abrangência do Programa Recomeço, renomeado como Fazendo Escola.³ O ciclo de institucionalização da EJA no sistema de ensino só seria concluído no seu segundo mandato, com a progressiva inclusão da modalidade no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e nos programas de assistência estudantil do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), compreendendo a provisão universal de merenda, transporte escolar e livros didáticos (Di Pierro, 2012).

³ A cobertura do Programa Recomeço/Fazendo Escola se ampliou de 1.381 municípios e 834 mil beneficiários com investimento de R\$ 188 milhões em 2001 para 4.305 municípios e 3,3 milhões de estudantes com investimento de R\$ 412 milhões em 2006 (Di Pierro; Andrade; Vóvio, 2009, p. 42).

Embora tenha representado um avanço em comparação à situação precedente,⁴ a inserção paulatina da EJA no Fundeb a partir de 1997 se realizou em condições relativamente desvantajosas devido ao menor fator de ponderação dessa modalidade entre as modalidades da educação básica e à imposição de um teto de gasto na modalidade (Di Pierro, 2001, 2005; Gouveia, 2008; Pinto, 2007).⁵

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. Contribuir para elucidar essas questões foi o objetivo da pesquisa realizada entre 2010 e 2013, que analisou a configuração e o desenvolvimento recente do ensino público de jovens e adultos nos municípios do Estado de São Paulo.⁶

O contexto paulista e a pesquisa

Com mais de 42 milhões de habitantes e um PIB de R\$ 1,5 trilhão, São Paulo é o mais rico e populoso estado brasileiro. Em 2012, possuía 1.287.000 jovens e adultos analfabetos (3,81% de sua população com 15 anos ou mais) – o segundo maior contingente entre os estados brasileiros e quase 10% do total nacional. O Censo de 2010 constatou que 37% dos 32 milhões de paulistas com mais de 14 anos não haviam concluído o ensino fundamental e que, entre as pessoas com idade igual ou superior a 18 anos, mais de 5 milhões não haviam concluído o ensino médio, somando 16,5 milhões de candidatos à elevação de escolaridade. Perante uma demanda potencial tão extensa, a cobertura dos serviços educativos é reduzida: considerados no ano de 2010 tanto os estudantes com mais de 15 anos que cursam o ensino regular fora da idade-série ideal quanto os inscritos na EJA (incluindo-se aí também os programas Brasil Alfabetizado e Projovem e as pessoas certificadas nos exames),⁷ estimamos a cobertura no ensino básico em 9,4%, sendo 6,9% no fundamental e 15,4% no médio.

Até a década de 1980 a oferta pública do então denominado ensino supletivo era realizada predominantemente pela rede estadual de ensino paulista. A extinção da Fundação Educar deu início à municipalização da EJA (Haddad; Di Pierro; Freitas, 1993), intensificada a partir de 1996, quando o governo estadual retirou-se das séries iniciais sem negociar a transferência desse encargo aos municípios ou assisti-tivos técnica e financeiramente (Carvalho, 2006; Furlan, 2007; Vieira, 2011).

⁴ Em 2007 os cálculos do custo por aluno ao ano na EJA para efeito de captação do Fundeb variaram de R\$ 662 nos estados mais pobres a R\$ 1.433 naqueles com maior arrecadação. Embora insuficientes para prover um ensino de qualidade, esses valores eram bem superiores aos R\$ 250 por aluno/ano repassados entre 2002 e 2006 pela União aos estados e municípios no Programa Fazendo Escola, ou ao valor *per capita* gasto pelo governo federal no Programa Brasil Alfabetizado, cuja média entre os anos de 2007 e 2010 foi estimada por Cara e Araújo (2011) em R\$ 264,70.

⁵ A Lei nº11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, estabeleceu que as matrículas da EJA fossem contabilizadas gradualmente (a terça parte ao ano) e retribuídas por um fator de ponderação de 0,7, fixando um teto de gasto na modalidade de 15% do Fundo. Em 2009 o fator de ponderação foi corrigido para 0,8 e persiste até o presente, sendo o menor de todas as etapas e modalidades. Os Fóruns de EJA contestam esse critério, reivindicando isonomia.

⁶ A investigação foi uma das quatro realizadas pelo Núcleo de Pesquisa “Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos e resultados”, mediante convênio entre o Inep e a Ação Educativa (Catelli; Haddad; Ribeiro, 2014).

⁷ Referimo-nos à certificação pelo Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (Encceja) e Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para maiores de 15 e 18 anos, respectivamente.

Na segunda metade dos anos 2000, a intensificação da municipalização da EJA no Estado de São Paulo foi concomitante ao declínio da oferta, em ritmo mais acentuado que a média nacional: a matrícula total no ensino fundamental (incluindo cursos presenciais e semipresenciais) recuou dos quase 600 mil estudantes inscritos em 2005 para 262 mil matriculados em 2011 (uma queda de 56,2%), enquanto a participação relativa dos municípios na matrícula crescia de 54% para 72% no mesmo período, e a oferta de EJA de ensino médio (atendida em mais de 92% pela rede estadual) recuava das quase 529 mil matrículas para pouco mais de 249 mil, uma queda de 52,8%.

Para compreender por que a demanda potencial por EJA não se manifesta senão em reduzida escala e o aporte do Fundeb não opera como incentivo à expansão da modalidade, a pesquisa procurou relacionar o comportamento das matrículas com o financiamento do ensino nos municípios paulistas, pesquisando quais outros aspectos da gestão estariam influenciando a configuração da oferta.

A unidade de análise escolhida foi o município, devido ao papel assumido por essa instância na provisão do ensino obrigatório nas duas últimas décadas. Considerou-se o período 2005-2010, de modo a captar a situação precedente, a implantação progressiva e a consolidação da EJA no Fundeb. A análise considerou as relações federativas, examinando os mecanismos de articulação sistêmica e coordenação intergovernamental. O estudo foi desenhado em duas etapas, sendo a primeira de construção e análise de um banco de dados quantitativos (composto de 38 variáveis, ordenadas em três eixos de informações: sociodemográficas, educacionais e sobre o financiamento) e a segunda, de natureza qualitativa, de estudos de caso (não descritos neste artigo por limitação de espaço).

Principais resultados

A disponibilidade de dados sobre a despesa municipal na EJA condicionou a composição da amostra, já que 52,5% dos 645 municípios paulistas não declararam qualquer gasto na modalidade entre 2005 e 2010, e apenas 128 (19,8%) dispunham de informações para ao menos quatro anos do período analisado (o que era necessário para a análise longitudinal).⁸ Confirmou-se o que outros autores (Araújo, 2012; Volpe, 2013) já haviam observado: que os dados sobre o gasto em EJA são frequentemente omitidos ou contabilizados em outras rubricas,⁹ e que as informações disponíveis nos diversos bancos públicos são divergentes. A análise da série histórica evidenciou inconsistências, se não inverossimilhanças, quando cotejadas as

⁸ Priorizamos as informações do banco Finanças Brasil (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional, cotejadas com as do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do FNDE, e do Sistema de Informações da Administração Pública (Siap) do Tribunal de Contas do Estado.

⁹ A explicação mais plausível para a subdeclaração das despesas com EJA relaciona-se ao gasto com pessoal, que representa entre 75% e 85% dos custos do ensino básico (Relatório..., 2001; Carreira; Pinto, 2006). Como a maior parte dos docentes e técnicos da EJA atua no ensino básico de crianças e adolescentes e complementa sua jornada de trabalho no período noturno, raramente a despesa com pessoal da modalidade é contabilizada à parte; também ficam invisíveis os gastos com a construção e manutenção das instalações físicas e equipamentos, quase sempre compartilhados.

informações sobre o gasto e o atendimento realizado. A baixa qualidade da informação impôs cautela adicional à interpretação das provas estatísticas a que o banco de dados foi submetido.

Na amostra de 128 localidades, as de médio e grande porte estavam sobrerrepresentadas, o que indica que os municípios mais populosos e economicamente dinâmicos têm maior probabilidade de manter serviços de EJA do que aqueles de pequeno porte, que são a maioria e demandariam maior colaboração do Estado de São Paulo e da União.

A caracterização da amostra registrou o elevado grau de urbanização e a tendência da população paulista ao envelhecimento, em meio à qual há acentuados contrastes de níveis de renda, que repercutem nos desiguais índices de analfabetismo, anos de estudos e desenvolvimento educacional das localidades. Ficou patente a enorme diversidade econômica e a heterogeneidade de condições de financiamento público do ensino nos municípios paulistas, demonstrando que o efeito de equalização do Fundeb mitiga, mas está longe de eliminar as desigualdades financeiras entre as municipalidades, pois há pequenas localidades muito dependentes de transferências intergovernamentais e municípios de médio e grande porte com economias pujantes e elevada arrecadação, o que se combina às dimensões das redes públicas de ensino básico para determinar a receita disponível por aluno e se o município perde ou doa recursos para os Fundos. Considerado o ano de 2009, em que o valor de referência do Fundeb para o Estado de São Paulo foi de R\$ 2.263, a receita disponível por aluno nos municípios da amostra variou substancialmente entre o mínimo de R\$ 1.021,28 e o máximo de R\$ 3.113,30. A maioria dos municípios da amostra (63,3%) foi beneficiada com a compensação do Fundo, ao passo que 36,7% deles tiveram receita líquida negativa.

O Fundeb proporcionou uma ampliação da receita dos municípios para investimento no setor educacional, o que, em tese, criaria condições favoráveis para a expansão e qualificação de todas as etapas e modalidades do ensino. Embora tenha sido observado um discreto crescimento no gasto médio com EJA no período de implementação do Fundeb, a participação relativa da modalidade no gasto educacional dos municípios da amostra declinou entre 2005 e 2009, mantendo-se sempre em níveis muito baixos.¹⁰ Constatou-se que a despesa realizada na EJA está aquém do teto de 15% fixado pelo Fundo (em 2009 alcançava 6,1% do Fundeb paulista), e que a despesa média dos municípios pesquisados se situava muito aquém do valor de referência fixado (Tabela 1), o que denota a baixa prioridade atribuída à modalidade, mas também pode refletir a já mencionada subdeclaração de gastos.¹¹

¹⁰ A participação da EJA no gasto educacional dos municípios na média da amostra recuou de 1,5% em 2005 para 1% em 2009.

¹¹ Dados coletados por Araújo (2012) em secretarias de educação de municípios paulistas evidenciaram que o gasto médio na EJA em 2009 foi de R\$ 2.704,63, 49% superior àquele atribuído à modalidade nos cálculos do Fundeb e cinco vezes maior que a mediana declarada pelos municípios considerados em nosso estudo.

Tabela 1 – São Paulo: Despesa Aluno/Ano em EJA em Municípios da Amostra 2005-2009

Ano	Quantidade de municípios com informação sobre despesa em EJA	Despesa aluno/ano (em R\$)			(B) Valor de referência da EJA no Fundeb	A/B
		Média	Mediana	(A) Mediana (sem matrículas semipresenciais)		
2005	103	899,00	284,67	300,94	-	-
2006	122	1.096,97	316,92	316,92	-	-
2007	126	1.212,43	437,97	440,12	1.292,03	34%
2008	126	916,02	425,64	443,40	1.439,33	31%
2009	127	1.038,41	514,70	540,66	1.810,44	30%

Fonte: Finbra/STN, Siope/FNDE, SIAPNet/TCE, Censo Escolar e FNDE. Organização própria

Quanto ao comportamento das matrículas na EJA no período 2005-2010, constatou-se nos municípios da amostra a queda no atendimento já observada no universo do estado, generalizada no ensino presencial ou semipresencial e nas séries iniciais e finais do ensino fundamental e médio. O recuo das matrículas teve uma inflexão mais acentuada entre 2009 e 2010, e foi mais intenso nas redes privada e estadual que nas redes municipais. Esses dados, combinados àqueles colhidos nos estudos de caso, indicam que há determinantes gerais afetando o comportamento das matrículas, e sugerem a existência de diversas causas operando em uma mesma direção, tais como: a inadequação da oferta às necessidades de aprendizagem e condições de estudo dos potenciais usuários; a insuficiência dos meios de mobilização da demanda para reverter a baixa motivação do público potencial; e o desprestígio da EJA em meio aos gestores vis-à-vis as pressões por eles enfrentadas para atender outras prioridades, como a expansão da pré-escola (no caso dos municípios) ou a melhoria do ensino médio (no caso da rede estadual). Os dados oferecem indícios, também, de que houve, em alguma medida, uma política coordenada da Secretaria de Estado da Educação para o fechamento de turmas de EJA nos grandes centros urbanos, que os técnicos ouvidos atribuem a uma redução da demanda ainda que as estatísticas não confirmem.

Registrou-se a nula participação do governo estadual e a baixa adesão dos municípios paulistas aos programas federais de EJA – Brasil Alfabetizado (PBA)¹² e Projovem¹³ –, fenômeno relacionado, de um lado, à competição político-eleitoral entre as forças partidárias que ocupam o executivo nas diferentes esferas de governo (Vieira, 2011) e, de outro, à modelagem dos programas, conforme se verificou nos estudos de caso.

As regressões e a análise multivariada do banco de dados visaram compreender as relações entre a evolução da oferta e o financiamento, mediadas por outras variáveis geográficas, demográficas e econômicas. Não se verificou correlação

¹² Em 2005 o PBA registrou 85.090 inscrições, sucessivamente reduzidas em 2006 (72.738), 2007 (18.068) e 2008 (8.477); em 2009 as inscrições voltaram a crescer (13.861), porém, declinaram novamente em 2010 (10.891).

¹³ O Projovem original recebeu 2.630 inscrições entre 2005 e 2008 na capital e outros dez municípios de sua Região Metropolitana. Após a reformulação de 2008, a capital não mais participou do Programa e ingressaram localidades de médio e grande porte do interior e do litoral. Entre 2008 e 2010 houve 26.643 inscrições em 18 municípios.

estatisticamente significativa entre a evolução das matrículas e a taxa de urbanização, o PIB municipal, a incidência de pobreza, o desenvolvimento humano,¹⁴ a receita municipal *per capita* e a receita advinda dos Fundos. Como era esperado, os municípios que reduziram de modo mais moderado as matrículas de EJA foram aqueles em que o analfabetismo regrediu de modo mais significativo no período intercensitário, demonstrando que a oferta da modalidade tem impacto (ainda que discreto) sobre os níveis de escolarização da população. Observou-se que as localidades com maior proporção de população adulta ou idosa tiveram menor perda de matrículas de EJA, indicando ser provável que, nos municípios em que a transição demográfica encontra-se em estágio mais avançado, a administração pública confira alguma prioridade à modalidade.

Com respeito às relações entre o financiamento e a oferta de EJA, constatou-se que a queda das matrículas foi menor naqueles municípios beneficiados pelo Fundeb em que a receita líquida do Fundo foi proporcionalmente maior em relação à receita vinculada à educação. Um ritmo menos acentuado de queda das matrículas foi observado também naqueles municípios que investem mais na EJA em proporção à despesa total em educação. Esses resultados indicam que, embora a vigência do Fundeb não tenha sido suficiente para incrementar as matrículas na EJA, a disponibilidade de recursos orçamentários e o investimento realizado na modalidade influíram positivamente nas oportunidades educacionais.

Conclusões e recomendações

127

Considerada a realidade do ensino público paulista captada por este estudo, concluímos que, exceto a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundeb, as demais relações federativas que afetam as políticas de EJA não obedecem ao princípio redistributivo, tendendo ao padrão que Abrucio (2005) tipificou como *federalismo compartimentalizado*. Um caminho promissor para o equacionamento desse quadro parece ser o desenvolvimento de mecanismos horizontais de coordenação intergovernamental que considerem o território como unidade de planejamento e ação, produzindo colaboração e sinergias que diminuam as desigualdades entre os municípios.

Embora a análise de realidade tenha sido limitada pela escassez de informações fidedignas sobre a despesa pública com a EJA, os dados disponíveis nos levam a concluir que o padrão de gasto atual é insuficiente para uma provisão ampla e de qualidade e que, nos moldes vigentes, a política de fundos que rege a colaboração intergovernamental é ineficiente para induzir os governos subnacionais a ampliar e qualificar o atendimento na modalidade, que minguou ao longo do quinquênio analisado. Para além do incremento do financiamento público total para o setor educacional previsto pelo Plano Nacional de Educação recém-sancionado, os caminhos de correção dessa situação passam pela remoção do teto de gasto e pela elevação

¹⁴ O Estado de São Paulo desenvolveu um indicador sintético de condições de vida denominado Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), que abrange dimensões de riqueza, saúde e educação.

do fator de ponderação do valor por aluno atribuído à EJA no Fundeb, de modo a incentivar os gestores a realizar investimentos na modalidade.

Os depoimentos dos gestores colhidos nos estudos de caso indicam que os valores de referência válidos para os cálculos do Fundeb não são considerados como parâmetro para os gastos da modalidade, que são realizados de acordo com o lugar secundário que a EJA ocupa na agenda educacional dos municípios. É possível afirmar que a inscrição da EJA nas políticas universais da educação básica (alimentação, transporte, livro didático, descentralização de recursos) teve efeitos positivos sobre as condições de oferta escolar, mas a vigência do Fundeb em si praticamente não teve impacto positivo para a EJA.

Se a inclusão da EJA nos cálculos do Fundeb tem o intuito de induzir o comportamento dos governos subnacionais, viabilizando e incentivando a ampliação da oferta da modalidade e a melhoria de sua qualidade, os dados coletados neste estudo indicam que essa estratégia só terá eficácia se os valores de referência forem considerados não só para efeitos de captação dos recursos do Fundo, mas também para a execução dos gastos, cuja transparência pública requer regulamentação nacional.

Referências bibliográficas

ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da área de Educação (SIGPE): diagnóstico para 1995*. Brasília, DF: Ipea, 1999.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext>.

ARAÚJO, R. L. S. (Coord.). *Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base 2009 – relatório de pesquisa*. Brasília, DF: Undime, 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/relatorio_pesquisa_perfil_dos_gastos_educacionais_undime.pdf>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Documento-base nacional preparatório à VI CONFINTEA*. Brasília, DF: MEC/Secad, set. 2008.

CARA, D.; ARAÚJO, L. *Nota técnica: por que 7% do PIB para a educação é pouco?: cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ago. 2011. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/wp-content/uploads/2011/08/estudo-campanha-nacional.pdf>>.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006.

CARVALHO, M. P. *A educação de jovens e adultos nas gestões Covas-Alckmin (1995-2005): o que virá depois?*. 2006. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

CATELLI JR., R.; HADDAD, S.; RIBEIRO, V. M. (Org.). *Educação de jovens e adultos: insumos, processos e resultados*. São Paulo: Ação Educativa, 2014. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org/index.php/component/content/article/54-institucional/1132-pesquisas-concluidas>>.

DI PIERRO, M. C.; ANDRADE, E. R.; VÓVIO, C. L. *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília, DF: Unesco, 2009.

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

DI PIERRO, M. C. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., 2002. Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anped, 2002.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, p. 1115-1139, 2005.

DI PIERRO, M. C. Una evaluación de los progresos y las limitaciones de las políticas públicas recientes de educación de jóvenes y adultos en Brasil. In: FINNEGAN, F. (Org.). *Educación de jóvenes y adultos: políticas, instituciones y prácticas*. Buenos Ayres: Aique Educación, 2012. p. 45-70.

FURLAN, R. M. C. *Políticas públicas de educação de jovens e adultos nas escolas estaduais de São Paulo: avanços e desafios à sua consolidação*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

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

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C.; FREITAS, M. V. Perfil do atendimento em alfabetização de jovens e adultos no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 74, n. 178, p. 495-528, set./dez. 1993.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2000.

HADDAD, S. (Coord.). *Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)*. Brasília, DF: Inep, Comped, 2002.

OLIVEIRA, R. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. (Org.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 82, n. 200-202, p.117-136, jan./dez. 2001.

RIBEIRO, C. D. *Estado do conhecimento sobre a educação de jovens e adultos no Brasil: um balanço de teses e dissertações (1999-2006)*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2009.

VIEIRA, R. S. *O regime de colaboração entre União e o Estado de São Paulo na oferta de políticas de EJA no período 2003-2009*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

VOLPE, G. C. M. O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 693-716, jul./set. 2013.

130

Maria Clara Di Pierro, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), desde 2005 é professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), atuando na graduação e na pós-graduação. Em 2011-2012, realizou estágio pós-doutoral no Teachers College, da Columbia University.

mcpierro@uol.com.br

Recebido em 11 de novembro de 2014

Aprovado em 23 de dezembro de 2014