

FINANCIAMENTO DA EJA: DESVENDANDO O BAÚ DE PANDORA
Geruza Cristina Meirelles **Volpe** – UNICAMP
Agência Financiadora: CAPES

Consagrado o direito ao Ensino Fundamental público e gratuito independentemente de idade na Constituição Federal de 1988 criou-se expectativa de que a Educação de Jovens e Adultos passasse a receber investimentos crescentes. Contudo, o aporte financeiro implicado na ampliação de matrículas esperada colapsou com a alegada crise de financiamento e com a reforma do Estado sugerida. As políticas de estabilização monetária e de ajuste macroeconômico condicionaram a expansão do gasto social público às metas de equilíbrio fiscal, redefinindo papéis das esferas central e subnacionais de Governo, das instituições privadas e das organizações da sociedade civil na prestação dos serviços sociais. Consolidou-se uma tendência à descentralização do financiamento e dos serviços, ao fortalecimento da focalização (no ensino fundamental regular e, no que se refere aos programas voltados para jovens e adultos, dos “beneficiários”) e à privatização (no caso, indireta, traduzida nas parcerias, que moveram a sempre tênue linha limítrofe entre público x privado, e no apelo ao espírito voluntarioso da sociedade civil) (BEISIEGEL, 1997; DI PIERRO, 2000, 2001 e 2002; HADDAD & DI PIERRO, 2000).

Todavia, o que se sabe sobre o Financiamento da EJA no País? Não se deve estranhar que a “locomotiva” do Ensino Fundamental (EF) tenha concentrado a maior parte das publicações, já que o nível, além de constituir obrigação e prioridade constitucionais, dispõe de uma fonte vinculada de recursos, o Salário-Educação. Em torno dele gravitam outros níveis e modalidades, tanto que a contabilidade pública, conforme as evidências empíricas, tem dificuldade em desagregar os gastos por programa orçamentário, superestimando os incluídos no EF (GOMES, 2007, p. 31). O FUNDEF despertou grande interesse de pesquisadores e sua operacionalização foi bastante pernicioso no que se refere à Educação Básica para jovens e adultos (veto presidencial ao dispositivo do FUNDEF que permitia que as matrículas do EF nos cursos de EJA, na função suplência, fossem computadas), mas quanto se analisou sobre os impactos do Fundo na área?

Dessas lacunas e, sobretudo, do axioma de que Educação de Jovens e Adultos constitui um direito, cuja integridade e qualidade social são inadiáveis e irrenunciáveis, emerge estudo que ora apresentamos. Propomos investigar o *desempenho financeiro* de

Municípios na oferta e articulação (ou não) de políticas públicas de EJA, e, logo, na evolução ou estagnação das matrículas; uma escolha intencional dado o interesse pela problemática que a municipalização do ensino não acompanhada de proporcional aumento de recursos (financeiros e técnicos) gera para sua viabilização, no caso da EJA complexificada pelo referido veto. Após longa maturação do estudo, podemos assim traduzir como problema central desta investigação: *constituiu o financiamento da Educação de Jovens e Adultos um direito, no interregno 1996 a 2006?*

Na questão estrutural estão imediatamente imbricadas: Por que financiar EJA? A quem se destina? Para que? Quem o fez? E como o fez? E, conjuntamente, relacionada às diretrizes de descentralização (diretamente relacionada à questão federativa, à divisão de competências posta na LDB 9.394/96 e às municipalidades tomadas no estudo empírico a ser proposto), focalização e privatização.

Depreendem-se da questão norteadora os objetivos de: compreender a problemática de financiamento da EJA no universo do direito tributário e das finanças públicas municipais; entender em que medida o “direito” de jovens e adultos à educação tem sido concretizado por iniciativa do poder municipal; definir relações entre poder público e sociedade civil (parcerias) observando à quem compete o aporte de recursos financeiros (para subsidiar recursos humanos e físicos) necessários para oferta de Educação Básica à população jovem e adulta; estabelecer fontes de financiamento e percentuais de recursos empregados pelos Municípios na área.

Para tanto, o trabalho compor-se-á de uma discussão teórica ampla e abrangente, que culmina num estudo empírico, necessário frente à impossibilidade de um estudo que abrangesse a multiplicidade regional brasileira por um pesquisador isolado. Assim, elegemos Minas Gerais como universo, tendo em vista a importância de seu Produto Interno Bruto para economia do País¹ e o pioneirismo destacado na implantação de reformas educacionais no País contrastante com a reduzida produção acadêmica na área nos últimos anos (referenciando-nos na avaliação do *Estado da Arte das Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos*, coordenado por Haddad (2000)). Outras razões acadêmico-

¹ Segundo as Contas Regionais do Brasil 2004, disponibilizadas pelo IBGE na Comunicação Social de 16/11/06 (Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=734. Acesso em: 17/03/2008), o terceiro, precedido por SP e RJ.

profissionais não menos importantes estão relacionadas, mas, por lisura do processo de seleção ao evento, não serão esboçadas.

Mas ainda assim, estávamos nos referindo a um Estado-País: MG possui 853² Municípios, com características acentuadamente distintas. Pensamos então em sortear aleatoriamente um grupo de Municípios de cada uma das doze Mesorregiões em que o Estado é dividido segundo o IBGE³, mas considerando que esta estratégia não seria relevante, passamos a buscar um critério pelo qual pudéssemos estabelecer uma amostra estratificada, que incluísse Municípios segmentados conforme critérios sócio-econômicos e educacionais. Lembrando-nos então da importância do número de matrículas como indicador, fomos buscar no *Edudatabrasil* a evolução da matrícula total em EJA na série histórica que estabelecemos (1996 a 2006). Num trabalho de mouro, a partir dos números *coletados entre novembro e dezembro de 2007*, organizamos uma planilha da evolução das matrículas totais em EJA de *todos* os Municípios mineiros, no período de 1999 a 2005. Em seguida, os Municípios foram classificados em: Municípios com informações sobre matrícula para 7 anos (1999 a 2005), 6 anos e 5 anos (ininterruptos ou não), totalizando respectivamente, 26, 63 e 62 Municípios. Tomamos como amostra, os 63 Municípios da segunda categoria e passamos a levantar-lhes dados diversos, a saber: área; população – idade, escolaridade, analfabetismo, anos de estudo; matrículas – Ensino Fundamental e EJA nos três diferentes níveis administrativos – federal, estadual e municipal; Contabilidade – Receitas e Despesas; Superávit ou Déficit; Despesas por Função. É mister observar que, em relação aos dados contábeis, valemo-nos do Finanças Brasil (FINBRA)⁴.

Desconfiados, contudo, dos baixos valores de matrículas informados e das lacunas em centenas de Municípios, voltamos a consultar a ferramenta em outubro de 2008 e, para nosso retrabalho, o quadro havia se alterado – alguns números foram modificados, outros acrescentados (sobretudo relativos à 2006), resultando em valores de matrículas muito superiores aos coletados no primeira consulta. O incidente expõe a fragilidade das

² Segundo IBGE. Indicadores Sociais Municipais – 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1c.shtml>. Acesso em: 20/10/08.

³ A presente investigação opta pela classificação das Mesorregiões estabelecida pelo IBGE (12 Mesorregiões e 66 Microrregiões) que difere da adotada oficialmente pelo governo estadual mineiro (10 Regiões de Planejamento) para preservar a comparabilidade, já que empregamos estatísticas educacionais nacionais que se valem das orientações daquele órgão.

⁴ Relatório das informações sobre despesas e receitas de cada Município brasileiro, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

estatísticas educacionais brasileiras e coloca em xeque a confiabilidade que se possa nelas depositar. Emerge daí a diretriz de encararmos as estatísticas apenas como “referenciais”; números certamente imbuídos de sub ou superestimação, mas nem por isso menos importantes.

Foi no retrabalho de organização, a partir de uma “familiaridade” que já havíamos adquirido com as ferramentas, especialmente as referentes à contabilidade municipal, que tivemos a oportunidade de melhorar os critérios de seleção da amostra. Seguindo princípio de classificação análogo ao exposto, passamos a ter: Municípios com informações sobre matrícula para 8 anos (1999 a 2006), 7 anos (2000 a 2006) e pelo menos 5 anos (ininterruptos ou não), respectivamente, 78, 67 e 94 Municípios. A primeira categoria, a mais próxima da série histórica que nos propúnhamos a estudar, aumentava consideravelmente, ficando numericamente próxima ao que inicialmente havíamos pensado (10% do Universo).

Contudo, tomar para estudo um Município apenas por ter informado um dado (a matrícula em EJA no ano) parecia ainda um critério insuficiente. Lembramo-nos então de um importante indicador do investimento em Educação: o gasto aluno/ano. Voltamos ao FINBRA 2006, único ano em que a despesa na subfunção EJA é discriminada, e dividindo esse valor pela matrícula na modalidade em 2006 (informada pelo Edudatabrasil), chegamos ao gasto aluno EJA em 2006. Logo, tomamos como amostra para estudo mais geral os Municípios já classificados que apresentaram maior e menor investimento aluno EJA/2006 em cada uma das 12 Mesorregiões, respectivamente; portanto, 24 Municípios⁵, onde a problemática de financiamento da EJA buscará ser compreendida no quadro geral da política, das finanças públicas e de direito tributário perscrutado no referencial teórico em construção.

⁵ Priorizamos os Municípios com informações de 1999 a 2006 (primeira categoria), mas quando estes informavam R\$ 0,00 de investimento e indicavam matrícula, e não havendo outro valor diferente de R\$ 0,00 na Mesorregião, efetuávamos os cálculos para os Municípios das duas categorias seguintes, por entendermos que escolhendo Municípios cujo gasto aluno EJA em 2006 foi R\$ 0,00 já partíamos de uma situação que de antemão assinalava estarmos na presença de um provável equívoco. A única exceção foi o Vale do Mucuri: como os dados de seus Municípios eram muito escassos, efetuamos o cálculo para todos aqueles que apresentavam informação de matrícula e despesa para 2006, a fim de elegermos o Município com o maior e o menor investimento em EJA do ano.

Referências

BEISIEGEL, C. R. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **RBE**, n. 4, p. 26-34, jan./fev./mar./abr. 1997.

DI PIERRO, M. C. **O financiamento público da educação básica de jovens e adultos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/25/sessoesespeciais/mariaclaradipierro.doc>>. Acesso em: nov. 2002.

_____. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educ. Pesqui.**, vol. 27, nº 2, São Paulo, Jul./Dez. 2001.

_____. **O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/1806t.PDF>>. Acesso em: nov. 2000.

GOMES, C. A. (et al). O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura. **RBPAE**, v. 23, n. 1, p. 29-52, jan./abr. 2007

HADDAD, S. (org.). **O Estado da Arte das Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos no Brasil**: a produção docente no período 1986-1998. São Paulo: Ação Educativa, 2000. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 15/12/02.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. **RBE**, n.º 14, p. 108-130, mai./ago. 2000.