



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

13899 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT18 - Educação de Pessoas Jovens e Adultas

Do FUNDEF ao FUNDEB permanente: a questão do subfinanciamento da Educação de Jovens e Adultos

Valdenir Batista Veloso - UFPR - Universidade Federal do Paraná

Do FUNDEF ao FUNDEB permanente: a questão do subfinanciamento da Educação de Jovens e Adultos

RESUMO

O presente artigo problematiza o financiamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil. Apresenta-se, brevemente, o ordenamento tributário brasileiro e a relação com o atual Pacto Federativo. Um dos objetivos centrais é abordar o financiamento da educação básica brasileira, com destaque para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). De igual modo, a questão do financiamento da educação de jovens e adultos é apresentada a partir da lógica de recursos disponíveis nos últimos anos para a modalidade em questão. Por fim, por tangenciar a EJA, o sistema socioeducativo também será analisado, haja vista que o financiamento público para o referido sistema deve ir para além de questões infraestruturais, focando-se na questão qualitativa da socioeducação.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; Financiamento Público; Sistema Socioeducativo.

INTRODUÇÃO

No atual contexto de desintegração social e de novos padrões de sociabilidade, o jovem em conflito com a lei e, majoritariamente, de comunidades pobres, é constantemente alvo de elementos ideologizados que o estigmatiza, atribuindo a ele uma índole negativa, na qual não teria direito as garantias constitucionais no interior das instituições socioeducativas. Nos dias de hoje, está muito forte o discurso da punição ao invés da socioeducação, mesmo

com os dados nacionais demonstrando que os delitos cometidos por jovens correspondem a, aproximadamente, 3% da população carcerária imputável.

Desenvolver práticas em que os direitos sociais estejam garantidos não é tarefa simples, pois tais práticas devem assumir o compromisso com a equidade de atendimento a vida desse jovem que já teve os seus direitos violados desde o seu nascimento, o que perpassa inclusive o financiamento da educação de jovens e adultos. Assim sendo, a igualdade de oportunidades e a justiça social devem oportunizar ao jovem autor de ato infracional e vitimado por uma sociedade capitalista e individualista, uma nova visão de mundo que o emancipe e que o possibilite a ser um sujeito de sua própria história.

Na área em que se focaliza este artigo, o caminho para a efetivação de direitos sociais, iniciado em 1990 com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, aconteceu com o surgimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, em 2006, sendo posteriormente instituído pela Lei Federal 12.594 de 18 de janeiro de 2012.

Com o aporte de pesquisadores da área de financiamento da educação (ARAÚJO; FARENZENA; FERRAZ; GOUVEIA; MELCHIOR; TAVARES), o trabalho discute as seguintes categorias de conteúdo: educação de jovens e adultos, financiamento da educação básica e políticas públicas. Para realizar esse estudo e atingir o objetivo proposto, a metodologia escolhida é a de abordagem qualitativa, pretendendo-se, a partir dos campos teóricos e da análise de dados oficiais (INEP; SIOP), ter uma compreensão mais ampla dos fatores aqui levantados.

Outrossim, a intenção do artigo é aclarar realidades pouco comentadas, como o financiamento da EJA e os meandros de funcionamento da política socioeducativa no Brasil, tendo em vista que adolescentes em privação de liberdade, encontram-se matriculados, em sua maioria, na modalidade EJA.

O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL, O PACTO FEDERATIVO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O atual sistema tributário brasileiro, em vigor desde 1965, concentra na União a cobrança de tributos, impõe normas para a fixação de alíquotas de impostos estaduais e condiciona a transferência de recursos para os entes estaduais e municipais. Nesse sentido, Araújo (2013), enaltece que a estrutura tributária em vigor reforça as desigualdades sociais e territoriais, uma vez que 57% do que é arrecadado tributariamente no Brasil fica sob domínio da União, por sua vez aos Estados cabe a fatia de, aproximadamente, 25% e, para os municípios, restam apenas 18% dos recursos arrecadados.

Ao aprofundar a questão do Pacto Federativo, destaca-se que historicamente o Brasil passou por modelos diferentes de organização da “coisa” Pública. Primeiro, sendo totalmente dependente das normativas da Monarquia Portuguesa, depois tendo proclamado a sua independência, passou pelo período do Império e sua centralização excessiva, após tal

período, conseguiu-se estabelecer a República Federativa do Brasil. Este modelo atual de pacto federativo se deu sob a lógica do federalismo centralizado, onde a autoridade central, isto é, a União, pode descentralizar e recentralizar seus poderes e funções.

Dessa forma, o Brasil sendo um país federativo em que o princípio da cooperação segue as diretrizes legais da Constituição Federal de 1988, chama-se a atenção para a ação supletiva e redistributiva da União, a qual deve ser exercida de modo a corrigir as disparidades regionais na oferta de políticas públicas pelos entes federados.

No que tange o financiamento específico da educação básica, encontra-se em vigor o FUNDEB permanente, instituído pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, de natureza contábil e constituído com recursos de vários tributos, onde os Estados, com vistas à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração digna dos trabalhadores da educação, destinarão os recursos ao FUNDEB.

Ao contrário dos fundos anteriores, o FUNDEB permanente fixa uma participação crescente de recursos da União, aumentando gradativamente até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o fundo em 2026. Passará de 10%, usado no modelo do Fundeb vigente até 2020, para 12% em 2021; em seguida para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026. Sendo que o aporte de 10% da União, continuará a ser direcionado para os entes federados que não conseguiram atingir o valor mínimo por aluno determinado nacionalmente. Importante salientar que essa política de fundos diminui a desigualdade de financiamento da educação entre os Estados, no entanto ainda não corrige a grande distorção do custo-aluno qualidade.

Entretanto, é sabido que até hoje ainda se busca uma regulamentação “mais justa” do padrão mínimo de qualidade. Portanto, faz-se necessário definir um custo-aluno qualidade mínimo, capaz de mensurar todos os insumos necessários para cada modalidade de ensino, priorizando o investimento necessário à valorização dos profissionais dessas modalidades de ensino.

Diferentemente do que previa a legislação do FUNDEF, a qual priorizava unicamente o ensino fundamental regular, foi somente com a instituição do FUNDEB, em 2007, que a modalidade EJA passou a estar presente na política de fundos de financiamento da educação, levando à expectativa de que essa medida resultaria na ampliação da oferta. No entanto, conforme clarifica a tabela a seguir, após mais de 10 anos, há uma diminuição de matrículas na Educação de Jovens e Adultos, principalmente no ensino fundamental, com uma diminuição de mais de 50% no decênio.

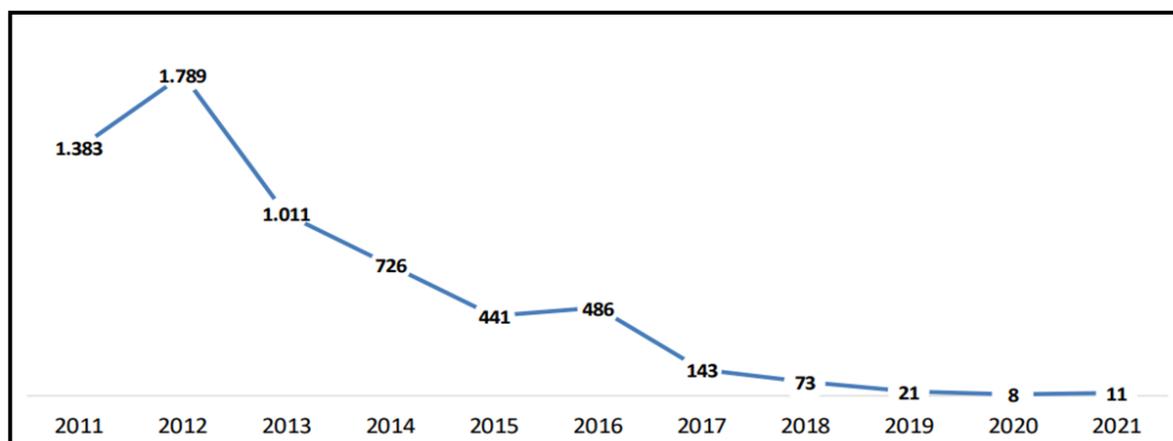
Tabela 1. Evolução de matrícula de EJA – ensino fundamental – 2007/2019

	2007	2010	2013	2016	2019	2019/2007
Total	3.415.188	2.883.209	2.440.151	2.043.623	1.925.784	56%

Fonte: INEP (Censo Escolar), 2020.

Desse modo, e com base nos dados do Censo Escolar, pode-se dizer que o FUNDEB, como já mostrou o movimento das matrículas no ensino fundamental, pouco estímulo trouxe para a educação de jovens e adultos. A situação é praticamente a mesma no ensino médio, com diminuição de matrículas, ainda que em menor proporção. Um outro fator que explica esse abandono do atendimento na EJA está associado ao fechamento das turmas no período noturno e das escolas rurais e/ou de pequenos municípios. Como exemplo, há que se destacar que, entre 2007 e 2019, foram fechadas 117 mil turmas noturnas na educação básica como um todo, representando uma queda de 40%.

Outrossim, convém salientar que a diminuição de matrículas na EJA está intimamente relacionada com a redução de gastos do Governo Federal para com a referida modalidade. O gráfico abaixo ilustra o total de investimento, em milhões de reais, no período de 2011 a 2021 (valores empenhados). O ápice de investimento na EJA, ocorreu em 2012, com um bilhão e setecentos milhões aplicados. Por sua vez, em 2020, foi o menor investimento na EJA, com 8 milhões de reais alocados na rubrica em questão.

Gráfico 1. Evolução dos gastos federais na EJA – 2011/2021

Fonte: SIOP, 2021.

Do exposto, há que se considerar ainda a questão da limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do FUNDEB para esta modalidade de educação, bem como a fixação do fator de ponderação atribuído à EJA, de 0,7 do valor de referência estabelecido às séries iniciais do ensino fundamental “regular” urbano, ou seja, o menor fator de ponderação dentre todas as etapas e modalidades da educação básica.

Em relação a este fator de ponderação, clarifica-se que para à EJA foi reservado, desde o primeiro ano do FUNDEB, o menor fator de ponderação: 0,7 (em 2007 e 2008) e 0,8 (a

partir de 2009), mantendo-se a mesma ponderação no novo FUNDEB permanente, o que evidencia o subfinanciamento da modalidade. No entanto, foi retirada a limitação do percentual máximo de 15% de recursos para a EJA, um grande avanço para estimular a ampliação da oferta no país, assegurando o efetivo direito à educação para a população jovem e adulta.

Por fim, o FUNDEB permanente, trouxe algumas expectativas para a EJA, principalmente com a regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), matriz contemplada inclusive no atual Plano Nacional de Educação. Desse modo, é fundamental a política de fundos sair da lógica do “recurso disponível” para aquela do “recurso necessário” para se garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, estimulando, dessa forma, os entes federados na busca ativa de alunos nas diferentes etapas e modalidades, com destaque para aquelas que atuam com os sujeitos de classes populares e integrantes da educação de jovens e adultos.

Outro ponto a se destacar neste artigo, tendo em vista a correlação da EJA com a socioeducação - as matrículas dos privados de liberdade concentram-se na modalidade EJA - refere-se ao financiamento do sistema socioeducativo, que durante o Governo Bolsonaro (2019-2022), perdeu mais de 70% dos recursos. Para se ter uma ideia, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), em 2019, a execução financeira foi de R\$ 6,2 milhões. Já em 2021, foi de R\$ 1,9 milhão. Por sua vez, em 2022, a referida execução foi de apenas R\$ 1,1 milhão.

Aventa-se assim, a hipótese de que o subfinanciamento da socioeducação era uma estratégia deliberada, operada pela lógica da necropolítica, com o intuito de evidenciar a falência do sistema e possibilitar a redução da maioridade penal, pois tal sistema é composto por sujeitos, majoritariamente, negros e pobres, que podem ter seus corpos encarcerados e descartados.

Contudo, pode-se concluir que o financiamento do sistema socioeducativo no Brasil ainda é frágil e incipiente, pois não há a garantia de financiamento contínuo, principalmente por parte da União, para as ações, programas e projetos na área da infância e da juventude. O primeiro passo para superar essa fragilidade é a definição de recursos com natureza de despesa específica nos orçamentos, nas três esferas de governo, do contrário a discussão ainda pautar-se-á nos próximos anos somente pelas questões conceituais da socioeducação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou pesquisar o financiamento da Educação de Jovens e Adultos no Brasil, bem como as atuais políticas de financiamento da socioeducação, uma vez que, na grande maioria dos Estados, os adolescentes e jovens em conflito com a lei e em privação de liberdade, encontram-se matriculados na modalidade EJA.

Verificou-se, assim, o reduzido investimento do Governo Federal para com a

socioeducação, sob a lógica da descentralização da política de atendimento. A lógica da descentralização não seria negativa caso as desigualdades regionais no Brasil não fossem tão alarmantes e se houvesse mais recursos, nesses locais, para a política socioeducativa. Desenvolver um sistema socioeducativo com qualidade e de forma homogênea em todo o país é praticamente impossível sem a garantia de permanentes recursos federais.

No que tange à educação, a manutenção do FUNDEB enquanto fundo único para financiamento da Educação Básica, trouxe significativos ganhos, tais como: a ampliação dos níveis de ensino abrangidos pelo fundo; a definição da responsabilidade financeira da União; a importância dada aos Conselhos de Controle Social e, um dos mais importantes ganhos, a criação de um piso salarial nacional para os profissionais do magistério. Entretanto, apesar destes avanços, ainda há um ponto a ser superado, aquele que trata da definição do custo-aluno qualidade, pois aluno não pode ser entendido como um mero gasto ou como uma rubrica nos orçamentos. É preciso entender que sem o devido aumento de recursos, os quais também possibilitem a correção das desigualdades regionais, não haverá educação de qualidade para todas e todos.

Para finalizar, acredita-se, portanto, que o financiamento das políticas públicas deve configurar-se em uma estratégia de ação dos entes públicos, para além das meras discussões conceituais. Assim sendo, após a garantia de financiamento nos orçamentos, é preciso então reforçar a dimensão intersetorial das políticas já instituídas e/ou as que vierem a ser, evitando dessa forma o paralelismo de ações e, sobretudo, evitando a fragmentação e a setorialização tão comuns na administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raimundo L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo: 2013.

BALL, Stephen J. **Mercados educacionais, escolha e classe social: o mercado como uma estratégia de classe**. In: Gentili, P. (Org). *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1995.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. **Painel do Orçamento Federal**. Brasília: Ministério da Economia, 2022.

FARENZENA, Nalú. **A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERRAZ, Marcos. **Estado, Política e Sociabilidade**. In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. & TAVARES, T. M. (Orgs). *Políticas Educacionais: conceitos e debates*. Curitiba: Editora Appris, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar, 2019**. Brasília: MEC, 2020.

MELCHIOR, José Carlos A. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987.

SPOSITO, Marília P. **Trajetórias na construção de políticas públicas de juventude no**

Brasil. In: FREITAS, M.V.; PAPA, F.C. (Org). Políticas públicas: juventude em pauta. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

ZANDER, Katherine F. & TAVARES, Tais M. **Federalismo e Gestão dos Sistemas de Ensino no Brasil.** In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. & TAVARES, T. M. (Orgs). Políticas Educacionais: conceitos e debates. Curitiba: Editora Appris, 2011.