

AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Marcelo Pagliosa Carvalho

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

marcelo.pagliosa@yahoo.com.br

Resumo

Com base em resultados de doutorado concluído em 2011, este artigo tem como objetivo analisar as políticas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) adotadas no Brasil durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Examinamos a correlação de forças e as contradições presentes nessas administrações. Analisamos algumas das principais iniciativas para a EJA adotadas: o Programa Brasil Alfabetizado, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nessa modalidade de ensino.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos, financiamento da educação, políticas públicas educacionais.

Introdução

Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) foi eleito em uma coligação de forças políticas que representavam setores organizados da classe trabalhadora aliados a uma fração do capital nacional. Após a posse, formou um governo de coalizão, destinando cargos importantes (ministérios, Banco Central, entre outros) para personalidades políticas ligadas a setores com um histórico de defesa de segmentos sociais privilegiados, conservadores ou mesmo oligárquicos. O propalado mercado, por exemplo, apesar das ameaças ou previsões catastróficas que faziam no pré-eleição de 2002 (vale destacar, nem tão contundentes quanto em outros períodos ou eleições, como em 1989), teve motivos de sobra para comemorar quando da montagem do governo.

Sob a alegação de que era necessário acalmar o grande capital e o setor financeiro, o início do primeiro mandato do presidente Lula destacou-se pelo conservadorismo no plano econômico. A manutenção de boa parte das políticas econômicas do governo anterior é outra amostra disso. Todavia, houve uma contraposição aos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) no tocante à transferência de renda aos setores mais pobres da população. O desenvolvimento do Programa Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo no decorrer de seus dois mandatos são alguns exemplos. Ocorreu, também, um crescimento do investimento público federal nas áreas sociais, ainda que distante de atender com qualidade todos os direitos sociais.

Entretanto, as gestões Lula deram continuidade às políticas ou ações que beneficiaram os segmentos mais abastados, os grupos econômicos hegemônicos. A manutenção dos juros em patamares altos, medida que propicia grandes lucros a banqueiros e/ou grupos financistas que apostam no capital especulativo, o pagamento em dia das polêmicas dívidas interna e externa, que acabam abocanhando quase a metade dos recursos orçamentários brasileiros, e o sistema tributário regressivo são amostras dessa política de “dois gumes”. Em outras palavras, é possível constatar rupturas, mas também permanências em muitas dimensões relativas às políticas públicas examinadas. Não por acaso, defendemos que as gestões Lula se caracterizam por *coalizão e contradição*.

Em um processo dialético, no qual o Estado sempre esteve em disputa, consideramos que a administração federal do presidente Lula foi perpassada sobremaneira por esses aspectos, marcado por intensas lutas de classes e de suas frações, como categorizou Poulantzas (1978). Em especial, por se tratar de um governo de coalizão, a correlação de forças/interesses e anseios divergentes é ainda mais exacerbada. A luta pela manutenção ou quebra da hegemonia vigente sempre esteve presente. Assim, apesar de, em muitos aspectos, ficar nítida a manutenção de políticas neoliberais dos governos FHC, há também certa inflexão, com maior investimento nas políticas educacionais, apesar de ainda insuficiente para prover educação de qualidade para todos. As políticas de EJA e o seu financiamento sofrem as decorrências desses fatores.

O governo Lula trouxe consigo a esperança de que a EJA pudesse ser valorizada,

sendo tratada de forma adequada e com a urgência necessária. Dentre as principais iniciativas para a área, podemos citar: o desenvolvimento do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem); a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) ligada ao Ministério da Educação (MEC); e a implantação do Fundeb, que passa a abarcar a EJA. Neste artigo, focaremos a análise em tais iniciativas, o que não significa tirar a importância do estudo de outras ações ou programas adotados no período¹.

As Políticas de EJA nos governos Lula: principais iniciativas

O PBA foi implantado em 2003, ficando posteriormente sob a responsabilidade da SECAD. Consistiu em uma ação descentralizada na qual a União suplementava financeiramente os demais entes federados, entidades privadas sem fins lucrativos e instituições de ensino superior na abertura ou manutenção de cursos de alfabetização de jovens e adultos. Foram priorizadas as ações de alfabetização nos 1.103 municípios que apresentavam, em 2007, um percentual maior do que 35% de jovens e adultos analfabetos e as pessoas de 15 a 29 anos da Região Nordeste.

Os cursos eram breves, variando de 240 a 320 horas-aula (aproximadamente seis a oito meses de duração), de acordo com as propostas pedagógicas dos órgãos que realizavam tais cursos. Ou seja, propiciaram apenas o ingresso de estudantes jovens e adultos no processo de alfabetização. Daí a necessidade de os diversos governos terem encaminhado os egressos deste programa para cursos de EJA relativos às séries iniciais do ensino fundamental, o que, na maioria das vezes, não ocorreu.

Em 2009, segundo dados fornecidos pelo Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), 1.912.767 alfabetizandos eram atendidos e os valores investidos estavam na ordem de quase R\$ 160 milhões. Vale mencionar que, quando comparado a 2005, observa-se uma queda tanto no número de estudantes atendidos (1.966.132, diminuição de 0,27%), quanto nos valores investidos (cerca de R\$ 208 milhões, retração de 23,07%). Ainda com base em 2009, calculamos o investimento médio anual por estudante realizado no

¹ Dentre eles, podemos elencar o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação Jovens e Adultos (Proeja), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Projeto Educando para a Liberdade e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

PBA: R\$83,37! Não é necessário muito esforço para concluir que esse valor era extremamente baixo para fornecer uma educação de qualidade para o público atendido.

Portanto, o PBA, criticável quanto aos aspectos: 1) conceito restrito de alfabetização; 2) primar pela reduzida duração; 3) falta de garantia da continuidade de seus egressos; 4) estrutura precária; 5) ausência de formação continuada e bolsas com valores muito baixos para os educadores, o que atesta o descaso governamental com a profissionalização destes, ainda teve seu orçamento diminuído no período citado. Não à toa, ficou distante no objetivo de eliminar o analfabetismo. Mais do que isso, a continuidade de tal política provavelmente não conseguirá reverter em um curto prazo os elevados índices de analfabetismo vigentes no país. Tal quadro só será modificado no momento em que a União institucionalizar de fato a EJA nas redes físicas, obviamente, em parceria com estados e municípios, e com repasses financeiros e apoios técnicos/pedagógicos adequados.

O ProJovem foi implantado em 2005, vinculado à Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Como parte de um rol de ações que objetivavam a conformação de uma Política Nacional de Juventude, no início foi destinado à inclusão de jovens de 18 a 24 anos, com escolaridade superior à 4ª série que não concluíram o ensino fundamental e não possuíam vínculos formais de trabalho. A meta era realizar a integração entre o aumento da escolaridade (conclusão do ensino fundamental), a formação inicial ligada à qualificação profissional e a ação comunitária. Tinha também como expectativa propiciar a inclusão digital como instrumento de inserção produtiva e de comunicação.

Em 2008, foi reorganizado, inclusive com sua faixa etária ampliada para o atendimento de jovens com até 29 anos. A duração do curso sofreu um aumento para 18 meses e houve uma expansão para municípios com mais de 200 mil habitantes. O ProJovem inicial foi renomeado para ProJovem Urbano (em 2009, atendia 346.780 jovens), enquanto o Programa Agente Jovem, destinado a jovens de 15 a 17 anos, foi integrado como ProJovem Adolescente Serviço Socioeducativo, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Programa Saberes da Terra, que atendia jovens do campo, foi anexado como ProJovem Campo – Saberes da Terra e foi alocado no MEC. Outra expansão foi a unificação dos programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola da Fábrica no ProJovem Trabalhador.

Em 2010, de acordo com dados obtidos no Portal da Transparência (Controladoria-Geral da União), o ProJovem era o programa de EJA do governo federal com maior aporte de recursos diretos: R\$ 895,9 milhões². A título de comparação, nesse mesmo ano, o PBA tinha um investimento de quase R\$ 421 milhões e o Pronera tinha um total de quase R\$ 7,7 milhões.

O ProJovem Urbano pode ser criticado devido ao seu caráter assistencialista, bem como por ser um curso focado, aligeirado e com ênfase na certificação, aspectos presentes em muitas políticas adotadas para a EJA na História brasileira. Apregoava uma ação comunitária que se limitava tão-somente à intervenções factuais, que não permitiram transformações mais fecundas nas localidades atendidas por este programa. Revestido de aparente inovação, principalmente quando salienta a inserção dos jovens matriculados no mundo do conhecimento científico e tecnológico, o ProJovem Urbano, em geral, não possibilitou o acesso e a permanência em cursos de qualidade, que pudessem contribuir para a construção de percursos educacionais e/ou profissionais efetivos. Outras vicissitudes: a padronização do currículo, que não considerava as diferenças dos jovens nas regiões/locais; a falta de uma perspectiva mais abrangente de entendimento sobre quem são esses jovens que o programa buscava atender; a concepção restrita do conhecimento ofertado para os agrupamentos juvenis; e os poucos resultados obtidos pelo programa.

Sem que as políticas públicas considerem as condições de vida desses jovens e adultos, tende a persistir o quadro de exclusão para amplos setores alijados da escola, pois os grupos mais vitimados continuarão a sofrer as consequências de uma ordem econômica e social que os oprime:

[...] Há constâncias que merecem a atenção das pesquisas e das políticas públicas: por décadas esses jovens e adultos são os mesmos, pobres, oprimidos, excluídos, vulneráveis, negros, das periferias e dos campos. Os coletivos sociais e culturais a que pertencem são os mesmos. Essas constâncias históricas têm sido mais determinantes na história da sua educação do que a indefinição, imprevisão e diversidade de atores, de ações, espaços e intervenções [...] (ARROYO, 2005, p. 33).

² No Portal da Transparência não é possível observar o total de recursos para o Projeja. Os recursos investidos neste programa, muito provavelmente, acabam diluídos nos gastos constantes do Programa 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica. A única subfunção em que aparece uma menção ao Projeja é a “0A13 – Concessão de Bolsa-Auxílio para Formação Profissional – PROEJA”, com um valor de R\$ 24.900,00.

A SECAD retratou a tentativa de atenção às especificidades do público da EJA. Com a sua criação, alguns programas de alfabetização e de educação básica passaram a ser alocados, sobretudo, na Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA). Porém, muitos outros programas continuaram ou foram dispostos em outras secretarias ou ministérios. Dentre eles, podemos citar o ProJovem, o Proeja e o Pronera. Em um olhar menos atento o fator positivo da diversidade pode prevalecer, no entanto, em uma observação mais cauta, as características mais evidentes são de ações dispersas, fragmentadas, de fôlego curto. A falta de uma coordenação interministerial foi flagrante, mesmo após o advento da SECAD.

A formação e a profissionalização dos educadores que trabalhavam nos diversos programas de EJA adotados pelo governo federal foram pontos negativos das políticas. Por exemplo, os valores das bolsas pagas aos educadores do PBA eram muito baixos, cerca de meio salário mínimo. Ou seja, eram cifras irrisórias para incentivar bons cursos e valorizar dignamente os profissionais envolvidos. O MEC não se mostrou preocupado em elevar a escolaridade dos educadores populares contratados para esse programa, a maioria sem certificação de nível superior, o que demonstra o descaso governamental em profissionalizá-los nas diversas redes. A formação continuada dos professores que atuavam na área abarcou tão-somente reduzido número de educadores.

Apesar dos avanços e do breve incremento simbólico do lugar ocupado pela EJA na agenda política do governo, a gestão Lula não conseguiu, de fato, romper com a concepção de EJA elaborada no âmago das reformas neoliberais do Estado e da educação, que perpassaram a década de 1990. A repercussão disso pode ser identificada na fragmentação, sobreposição e pulverização de ações, projetos ou programas para a EJA, que continuaram regidos pela lógica da parceria “conciliatória”, cujos resultados não serviram para constituir uma política pública de Estado com efetividade social, para reverter o cenário de marginalização.

Para Haddad e Ximenes (2008, p. 148) a EJA continuava sendo desvalorizada:

Se a mudança do discurso teve repercussão positiva no posicionamento da educação de jovens e adultos na estrutura do MEC, na agenda política e na cena cultural, a manutenção do sistema de financiamento da educação criado pelo governo anterior limitou seu impacto. No segundo mandato a educação de jovens e adultos passou a ser incorporada aos mecanismos de financiamento do Fundeb, [...] mas sem o status dos demais níveis e modalidades.

Como afirmam Rummert e Ventura (2007), os programas do governo federal para a EJA, de caráter aligeirado e compensatório, representaram novos arranjos da mesma lógica que marcou as políticas para essa modalidade no país, a saber: atender as necessidades de sociabilidade do próprio capital, bem como amenizar as tensões sociais e os males que o sistema capitalista proporciona. A utilização de expressões como empreendedorismo e empregabilidade, muito comuns em alguns programas, são decorrências das novas formulações ideológicas que balizam os ordenamentos econômicos capitalistas atuais.

A discussão sobre o currículo não prosperou, em especial devido à falta de maior empenho do MEC/SECAD na formulação de uma proposta curricular adequada, que chegasse às escolas que oferecem EJA no país. A busca de rápida certificação não foi afastada pelo governo Lula, afinal o Encceja, apesar de todas as críticas feitas pelos movimentos sociais da área, continuou sendo aplicado.

A dispersão de ações dificultou o próprio acompanhamento sobre o atendimento e os recursos dispostos. Diferentemente da educação provida às crianças e adolescentes, a EJA transita entre ações, projetos e/ou programas especiais, alguns com caráter de campanha, e cursos mais consolidados nas redes de ensino, que recebem recursos do Fundeb. Ademais, há ainda instituições não governamentais que são convidadas a realizar uma obrigação que é estatal, sob a forma de parcerias. Esse quadro obstou, em muitos momentos, a construção de políticas federais de EJA mais efetivas.

O governo Lula aumentou os investimentos federais na EJA. Procurou criar programas característicos para a área, com o objetivo de atender públicos específicos. Tais ações mostraram uma retomada (ou, pelo menos, uma tentativa de retomada) do papel da União na indução das políticas de EJA. Contudo, não conseguiu alcançar resultados satisfatórios quanto ao atendimento da demanda, tampouco desenvolveu cursos com qualidades desejáveis. No geral, os programas desenvolvidos não atacaram o cerne da questão: a construção de uma política pública para a EJA de qualidade social, com a infra-estrutura adequada, com profissionais bem formados e remunerados.

Mesmo questionando se a adoção de fundos seria a melhor saída para resolver os problemas educacionais no país, destacamos como positiva a inclusão da EJA no Fundeb, sobretudo ao considerarmos a discriminação exacerbada que essa modalidade sofreu no fundo anterior (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef). O Fundeb aumentou a subvinculação para a educação básica, elevando inclusive a participação financeira da União na sua manutenção, o que havia sido relegado pela Emenda Constitucional nº 14/1996. Porém, dois pontos foram veementemente questionados em sua regulamentação: 1) a limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do fundo para essa modalidade de ensino; e 2) 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 no ano de implantação do Fundeb, menor dentre todas as etapas e modalidades da educação básica.

Essas duas medidas foram ações discriminatórias que atribuíram à EJA uma importância menor em relação às demais modalidades de ensino. Quanto ao primeiro questionamento, é forçoso lembrar que o percentual era ainda menor (10%) no período de divulgação da Medida Provisória nº 339/2006. A alegação do governo para a inclusão deste teto no Fundeb consistia em afirmar que, devido à demanda reprimida, havia um receio de que aumentasse consideravelmente as matrículas nessa modalidade, que representavam na época cerca de 9% do total da educação básica. Esse provável crescimento acelerado nas matrículas da EJA sobrecarregaria os recursos totais do fundo, com a consequente queda em seu custo-aluno anual.

Tais alegações desconsideravam o fato de que os jovens e adultos já excluídos do processo educacional na idade esperada enfrentaram inúmeras dificuldades durante anos para iniciar ou completar seus estudos. Sucessivos governos brasileiros, com raríssimas exceções, não priorizaram ou deram a atenção merecida à escolarização desse público. Justo agora, que poderíamos ter a chance histórica de rever esta situação deplorável, com um financiamento importante e regular, foram criados estes obstáculos, estes desestímulos.

Ademais, um maior crescimento de matrículas nessa modalidade de ensino não repercutiria negativamente nos recursos do Fundeb, uma vez que poderia ser compensado pela transição demográfica que gera a diminuição do número de crianças que demandariam o ensino fundamental, como, de fato, os números mais recentes do Fundeb vêm mostrando. Sem citar que poderia ocorrer o cômputo gradativo de matrículas da EJA, ação que amenizaria uma suposta explosão destas. Vale lembrar que, em parte, essa ação constou na lei que regulamentou o Fundeb, pois as matrículas em

EJA, como também em educação infantil e ensino médio, foram incluídas aos poucos nos recursos do fundo: um terço das matrículas no primeiro ano de vigência, dois terços no segundo e a totalidade dessas matrículas apenas no terceiro ano.

Quanto ao segundo questionamento – os baixos fatores de ponderação alocados para a EJA –, a ponderação inicial foi de 0,7 para 2007, com base no 1,0 do ensino fundamental regular urbano séries iniciais, abarcando indistintamente a educação das pessoas jovens e adultas nas séries iniciais ou finais do ensino fundamental, médio ou profissionalizante. Tal referência foi muito criticada pelos setores sociais que defendem essa modalidade de ensino, em especial nos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA), dentre outros motivos, por poder desestimular gestores a aumentarem as matrículas na EJA, fazendo-os optar por etapas ou modalidades que tenham melhor ponderação. Indicava também a desvalorização já histórica da educação de pessoas jovens e adultas, retratando-a como inferior a outras etapas/modalidades educacionais.

A partir de 2009 houve uma pequena elevação no fator de ponderação da EJA, além de um desmembramento em dois grupos: 1) educação de jovens e adultos com avaliação no processo, com o fator de 0,8; e 2) educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo, com o fator de 1,0. Apesar desta pequena elevação, consideramos que esta fixação ainda estava muito aquém do que esta modalidade precisa e merece. No primeiro caso, constata-se que o fator atribuído é ainda abaixo das ponderações do ensino regular. A título de exemplo, as séries iniciais do ensino fundamental regular urbano têm um fator de 1,0³. No segundo caso, a desvalorização dessa modalidade continua presente. A mostra disso é o fator atribuído ao ensino médio regular integrado à educação profissional, que possui a ponderação de 1,3⁴.

Os números do Censo da Educação Básica mostram uma forte queda das matrículas de EJA no período de vigência do Fundeb: em 2007, 4.985.338 matrículas, ao passo que, em 2010, o número era de 4.287.234, ou seja, diminuição de quase 700 mil matrículas (14%). A retração foi maior no ensino fundamental (15%) do que no

³ Vejamos outros exemplos: as séries finais do ensino fundamental urbano, com a ponderação de 1,1 e o mesmo ensino e séries na área rural, com o fator de 1,15. Ou seja, em todos os casos o fator atribuído à EJA continua sendo o mais baixo.

⁴ A Comissão Intergovernamental do Fundeb decidiu elevar, com vigência em 2011, o coeficiente de distribuição da EJA associado ao ensino profissionalizante, que passou de 1,0 para 1,2.

ensino médio (11,8%). Quando se compara as matrículas de EJA com as matrículas totais da educação básica também se apreende queda sistemática da modalidade em questão. Enquanto, em 2007, a porcentagem era de 9,40%, em 2010 o percentual era de 8,31%. A destacar o fato de que a porcentagem das matrículas de EJA não ultrapassou o patamar de 10% do total das matrículas da educação básica, cifra bem inferior ao teto dos 15% limitados neste fundo.

É imperioso que o financiamento e a indução da União extravasem os recursos dispostos no Fundeb. A mobilização dos sistemas estaduais e municipais só ocorrerá por meio de uma política indutora mais eficaz. Caso contrário, tais entes federados continuarão a investir percentuais muito baixos de seus recursos educacionais em EJA: em 2009, por exemplo, os estados investiram 0,86% (fonte: SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e os municípios 0,64% (Finbra – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios). Cabe destacar, ainda, que os percentuais vêm sofrendo queda nos anos de vigência do Fundeb.

Para termos um quadro mais consistente sobre o investimento realizado pelo Fundeb na EJA, selecionamos os valores médios investidos por estudante-ano e dividimos pelo número de meses. Com isso, verificamos que as cifras dispostas para essa modalidade de ensino ainda eram baixas. Vamos às contas: no primeiro agrupamento, a média anual de 2010 foi de R\$ 1.356,98, o que daria um investimento mensal de R\$ 113,08; no segundo, onde a média anual estudante-ano foi de R\$ 1.565,30, o valor mensal seria de R\$ 130,44. Se trabalharmos com o piso que consta na Portaria Interministerial nº 538-A, os valores são ainda mais baixos: R\$ 94,32 e R\$ 117,90 por mês, respectivamente, para os dois agrupamentos.

Em outras palavras, não são necessários maiores esforços – apesar de salientarmos a urgência de uma investigação mais profunda, que calcule o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) específico para a EJA – para concluirmos que estes valores estavam distantes no tocante ao dever do Estado em oferecer cursos de qualidade para a população jovem e adulta brasileira.

No tocante aos recursos disponibilizados pelo Fundeb para a EJA, em 2010, de acordo com as estimativas, esse valor teria alcançado o total de, aproximadamente, R\$ 5,2 bilhões. Entretanto, não se tem certeza se essa quantia foi investida realmente em cursos de EJA. Como o repasse não é carimbado, há desconfiança de que partes

consideráveis dos poucos recursos alocados para a EJA foram gastos por alguns municípios e estados no ensino regular. Esse mecanismo não é ilegal, pois a lei do Fundeb permitia a distribuição dos recursos entre as diversas etapas, mas, quando se trata dessa modalidade marginalizada na educação nacional, a desconfiança é ainda maior.

Para ilustrar tal quadro, cotejemos dois dados: 1) o investimento em EJA por parte dos estados e municípios esteve abaixo de 1% de seus recursos totais em educação; e 2) as matrículas dessa modalidade no Fundeb (2010) estavam situadas na faixa de 8,6% do total de matrículas desse fundo. Essas informações podem indicar que, muito provavelmente, os recursos desse fundo para as matrículas de EJA não foram nela utilizados. É preciso recortar e analisar os pormenores dos orçamentos locais para observar o emprego dos recursos educacionais. Algumas variáveis teriam que ser consideradas em futuras pesquisas para a confirmação ou não dessa hipótese: os entes federados utilizavam recursos não apenas do Fundeb; a imposição de ponderação mais baixa à EJA mudava os números; e pode ter acontecido de professores que lecionavam ao mesmo tempo no ensino regular e na EJA terem sido computados apenas como despesas do ensino regular, entre outras.

À guisa de conclusão

Em linhas gerais, portanto, ao analisarmos as políticas de EJA nos governos Lula constatamos a continuidade de muitas de suas fragilidades históricas: a baixa qualidade dos cursos e/ou programas oferecidos; o isolamento em relação a outras políticas sociais; a adoção de políticas descontínuas e secundárias, com fragmentação, justaposição e pulverização; a limitada institucionalização das políticas de EJA; a parca importância simbólica da educação das pessoas jovens e adultas por parte de muitos gestores; e, por fim, a tímida indução do governo federal na construção de políticas mais agressivas voltadas para a escolarização desse público.

O governo Lula, marcado pelas contradições e pelas correlações de forças, apesar dos breves avanços na área e de se dizer intencionado a universalizar o direito à educação, devido ao fato de ter dado sequência à mesma política econômica adotada pela gestão anterior, manteve uma perene falta de recursos financeiros para a EJA. Ocorreram avanços no financiamento da EJA no governo Lula, como maior aporte de

recursos financeiros em alguns programas. O Pronera, por exemplo, que havia executado, no período de 1998 a 2002, uma média anual de cerca de R\$ 9,2 milhões, teve forte crescimento no governo Lula: de 2003 a 2009 teve médias anuais executadas de R\$ 33,0 milhões (fonte: INCRA). Outra comparação que podemos fazer é entre o Programa Recomeço (gestão FHC) e os recursos do Fundeb com base nas matrículas de EJA: em 2002, a cifra do programa citado foi de aproximadamente R\$ 500 milhões, enquanto, em 2009, o repasse relativo às matrículas de EJA foi cerca de R\$ 4,8 bilhões no fundo.

A inclusão do financiamento da EJA no Fundeb foi outro ponto positivo, afinal o fundo anterior excluía essa modalidade. Sem embargo, tais avanços têm que ser vistos com muita cautela, principalmente devido aos seguintes fatores: o crescimento no investimento acontece, mas em termos comparativos com gestões (FHC, por exemplo) que investiram muito pouco na EJA, inclusive com a tentativa de desresponsabilizar o Estado e sua transferência para a sociedade civil; o aporte aumentou, mas ainda é exíguo para atender com qualidade social o público jovem e adulto excluído ou que não completou seus estudos, apesar de o ensino fundamental ser obrigatório desde 1988; os programas/campanhas de curta duração continuaram como tônica de muitas das ações.

Devemos, portanto, não apenas lutar pela isonomia da EJA quanto às ponderações das outras etapas educativas, mas também reivindicar outras formas de estímulo financeiro para o crescimento das matrículas de jovens e adultos no país. A contestação da rigidez nos fatores de ponderação para a EJA é muito pertinente. Mas também é preciso criar estímulos nos casos de localidades que não conseguem incrementar o atendimento. Só assim seriam atacados os motivos de as matrículas de EJA apresentarem queda após o Fundeb. O governo federal é que pode desempenhar esse papel essencial no financiamento da EJA para estimular os outros entes, inclusive com a alocação de recursos suplementares que extravasem os dispostos no Fundeb.

Mesmo recebendo recursos relativos à matrícula de EJA, muitos administradores municipais e estaduais continuam renegando e/ou deixando em segundo plano a escolarização das pessoas jovens e adultas – aliás, como o próprio Fundeb já o faz. Na realidade, ocorre a combinação de dois fatores: 1) a dificuldade de investimento por parte de muitos entes federados e/ou a carência de incentivos adicionais, financeiros,

técnicos e estruturais; e 2) com frequência, a não disposição para investir na EJA por parte de muitos gestores locais.

Soma-se a isso o fato de a responsabilidade pelo atendimento da EJA ter sido delegada aos entes economicamente mais frágeis, no caso, os municípios, em especial durante a década de 1990, por conta da forte indução pelo governo federal do processo de municipalização, sem a contrapartida de recursos por parte dos níveis administrativos mais pujantes: dos estados e, sobretudo, da União. Apesar de a confirmação dessa hipótese requerer pesquisas adicionais, por certo esse quadro não mudou após a vigência do Fundeb. Os municípios continuam com essa outorga e sem reais condições para o cumprimento desse dever.

A institucionalidade da EJA mostrou-se frágil, não alcançando o *status* de política prioritária no país. A atenção à especificidade dos sujeitos da EJA pode até ter sido buscada durante o governo Lula, todavia não foi realizada a contento. A discussão sobre o currículo não prosperou, em especial devido à falta de maior empenho do MEC/SECAD na formulação de uma proposta curricular adequada, que chegasse às escolas/redes que ofereciam EJA no país. Ou seja, a construção de uma política pública nacional para a EJA esteve longe de ser atingida.

O governo federal não investiu esforços na formação inicial e/ou profissionalização dos educadores que atuavam nos programas de alfabetização criados ou mantidos da gestão anterior. A formação continuada dos educadores que atuam na área abarcou apenas pequenos grupos de educadores, as exceções aconteceram em administrações que valorizavam um pouco mais essa questão. A brevidade dos cursos de alfabetização, a ênfase na certificação e a falta de garantia governamental para a continuidade de estudos são amostras da continuidade de características paliativas.

Referências

ANDRADE, Eliane R.; ESTEVES, Luiz C. G.; OLIVEIRA, Edna C. de. *Composição social e percursos escolares dos sujeitos do ProJovem: novos/velhos desafios para o campo da educação de jovens e adultos*. Brasília/DF, Em Aberto, v. 22, nº 82, Nov. 2009, p. 73-89.

ARROYO, Miguel G.. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria A.; GOMES,

Nilma L. *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte/MG, Autêntica, 2005, p. 19-50.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.

_____. 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.

CALLEGARI, Cesar. *FUNDEB, esperanças e incertezas*. Revista APASE, nº 06, São Paulo/SP, abril/2007, p. 25-27.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo/SP, Cortez Editora, 1991.

DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo/SP, Xamã, 2004.

DI PIERRO, Maria C.. *Trajatória recente da educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe*. Cadernos de Pesquisa, maio/ago. 2008.

GRAMSCI, Antônio. La formación de los intelectuais. e La organización de la escuela y de la cultura. In: *Los intelectuais y la organización de la cultura*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1972, p. 09-27 e 111-130.

HADDAD, Sérgio. Os desafios da educação de jovens e adultos. In: GRACIANO, Mariângela (coord.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Em Questão, v. 4. São Paulo/SP, Ação Educativa, 2007, p. 25-28.

_____. *Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-1998)*. Série Estado do Conhecimento. Brasília/DF, MEC/INEP/COMPED, 2002.

_____.; GRACIANO, Mariângela. *A educação no Brasil na era Lula, um breve balanço*. São Paulo/SP: 2004. Disponível em <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2005.

_____.; XIMENES, Salomão. A educação de jovens e adultos e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB Dez Anos Depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo/SP, Cortez Editora, 2008, p. 130-148.

OLIVEIRA, Dalila A.. *As políticas educacionais no governo Lula: ruptura e permanência*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), Porto Alegre/RS, n.2, v.25, mai./ago. 2009, p. 197-209.

- PAIVA, Jane. A construção coletiva da política de educação de jovens e adultos no Brasil. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Em Aberto*, Brasília/DF, v. 22, n. 82, nov. 2009, p. 59-71.
- PINTO, José M. de R.. *Financiamento da educação no governo Lula*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), Brasília/DF, n.2, v.25, mai./ago. 2009, p. 323-340.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. São Paulo/SP, Paz e Terra, 2000.
- _____. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro/RJ: Zahar Editores, 1978.
- RUMMERT, Sônia M.; VENTURA, Jaqueline P.. *Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola*. Curitiba/PR, Educar em Revista, nº 29, 2007.
- SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria A.; GOMES, Nilma L.. *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte/MG: Autêntica, 2005.
- VOLPE, Geruza C. M.. *O Financiamento da Educação de Jovens e Adultos no período de 1996 a 2006: farelos de migalhas*. Tese de doutorado. UNICAMP, Campinas/SP, 2010.