

ARTIGO

AS SÉRIES INICIAIS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM NÍVEL MUNICIPAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS – EM BUSCA DE NOVOS SIGNIFICADOS

*João Carlos Venâncio*¹

*Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi*²

Resumo: O presente artigo descreve as principais leis implementadas em nível federal que oferecem suporte para a manutenção e desenvolvimento das séries iniciais da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Como a esfera municipal se faz atualmente a principal responsável por ofertar as séries iniciais da EJA, pretendemos verificar se as leis implementadas em nível federal oferecem suporte para o desenvolvimento dessa modalidade de ensino e se a movimentação política, ocorrida por meio das políticas públicas implementadas, interfere no seu desenvolvimento. Para isso, analisaremos e discutiremos, ainda que brevemente, a Constituição Federal, a LDBEN, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, o Fundef, o Fundeb, o PNE e o PDE.

Palavras-chave: Descentralização do Ensino. Educação de Jovens e Adultos. Ensino Fundamental. Financiamento da Educação. Políticas Públicas Educacionais.

¹ Aluno do mestrado em educação da Faculdade de Tecnologia e Ciências – UNESP, *campus* de Presidente Prudente. E-mail: jc.venancio@terra.com.br

² Professor titular vinculado ao Departamento de Educação da Faculdade de Tecnologia e Ciências – UNESP, *campus* de Presidente Prudente. E-mail: digiorgi@prudente.unesp.br

1 Introdução

O presente artigo tem como finalidade investigar e debater os principais documentos legais que oferecem suporte para a manutenção e desenvolvimento das séries iniciais da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em nível municipal.

A análise da esfera municipal justifica-se pelo fato dessa entidade federada ser, atualmente, a principal responsável por atender a demanda de jovens e adultos. Di Pierro (2008) aponta para o fato dos municípios, já no ano de 2006, responderem por 80% do atendimento das séries iniciais da EJA. Para além da representação quantitativa, temos o fato de o município ser responsável por iniciar os estudos de crianças, jovens e adultos, gerando a base necessária para que possam prosseguir em estudos posteriores (RIBEIRO, 2003).

Diante desse quadro, surge um duplo questionamento, ou seja, como as políticas públicas oficiais implementadas em nível federal oferecem suporte para o desenvolvimento das séries iniciais da EJA em nível municipal? E ainda, como a movimentação política, observada pela óptica das leis implementadas em nível federal, interfere na manutenção e desenvolvimento das séries iniciais da EJA mantida pelo município?

Procurando responder a tais indagações, analisaremos as principais fontes publicadas que retratam a EJA no Brasil, como também as principais leis promulgadas a nível federal.

Assim, iniciaremos o artigo realizando uma análise da Constituição Federal, destacando os principais artigos que retratam as séries iniciais da EJA, como também os principais mecanismos trazidos por essa lei no tocante ao seu financiamento.

Após essa etapa, descreveremos um conjunto de leis promulgadas nas duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). Utilizando os princípios da política neoliberal e contando com o apoio técnico e financeiro de organismos internacionais, tais medidas ofertaram à EJA um papel secundário em relação à implementação de políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento.

Concluída essa etapa, analisaremos duas das principais medidas sancionadas pelo atual governo: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Para finalizar, teceremos algumas considerações a respeito do desenvolvimento das séries iniciais da EJA no Brasil, sob o enfoque das políticas públicas analisadas.

2 Políticas Públicas vigentes – buscando novos significados para a EJA

A Constituição Federal, promulgada em um contexto de grande agitação social, devido à transição de um regime ditatorial de direita para um regime democrático, ficou conhecida com “Constituição Cidadã”, na medida em que dedicou grande parte de sua atenção aos direitos sociais.

A Carta Magna (BRASIL, 1988), em seu artigo n°. 206 estabelece, entre outros fatores, que o ensino será ministrado com base na gratuidade e na igualdade de condições tendo para isso um padrão de qualidade.

Tratando especificamente do ensino fundamental, e por consequência da EJA, temos no artigo n° 208³, item I, da Constituição Federal, o estabelecimento do ensino fundamental como obrigatório e gratuito quando ofertado pelo poder público, estendido “inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988).

A Constituição declara ainda, nesse mesmo artigo, parágrafos 1° e 2° do inciso VIII, que o ensino fundamental é possuidor do direito público subjetivo⁴, ou seja, trata-se de um instrumento jurídico utilizado como controle de atuação do poder do Estado: na medida em que há falta de um serviço de sua responsabilidade ou a sua oferta se dá de forma irregular, pode ser pleiteado judicialmente por qualquer pessoa que se sentir lesionada.

³ Como iremos analisar posteriormente a Emenda Constitucional n° 14/96 e seu impacto na área educacional, analisaremos, nesse momento, o artigo em seu formato original.

⁴ O termo direito público subjetivo surgiu na Alemanha, no final do século XIX. Sobre esse assunto, consultar Clarice Seixas Duarte em dois momentos: em tese defendida no ano de 2003 e em artigo publicado no ano de 2004.

Na prática, isto significa que o titular de um direito público subjetivo tem asseguradas a defesa, a proteção e a efetivação imediata desse direito quando negado. Qualquer criança ou adulto que não tenha se beneficiado do ensino fundamental pode exigilo e o juiz deve deferir imediatamente, obrigando as autoridades a cumprir a decisão sem mais demora. O não cumprimento por parte das autoridades implica a responsabilidade da autoridade competente. (CURY, 2000, p.18).

No artigo nº 211, a Constituição Federal determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração, estabelecendo ainda que os municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e no pré-escolar.

De uma forma singular, temos presente, no artigo nº 212 da Constituição Federal, a criação de um fundo para a área educacional. Segundo esse artigo, a União deverá aplicar, no mínimo, 18% da sua arrecadação de impostos com a educação, já os estados e municípios, incluindo o Distrito Federal, o mínimo de 25%. Temos presente ainda, nesse mesmo artigo, a vinculação do salário-educação, recolhido pelas empresas, como fonte adicional para o financiamento do ensino fundamental.

A Constituição prevê ainda, no seu artigo nº 214, a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos e com prioridades para a universalização do ensino fundamental e conseqüente erradicação do analfabetismo. Para que tais prioridades se concretizassem, a Carta Magna estipulou, no seu artigo nº 60 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais (ADCT), que as três esferas do governo fossem obrigadas a aplicar, nos primeiros dez anos, contados a partir da sua promulgação, pelo menos 50% dos recursos destinados à educação.

Como podemos perceber, a Constituição concede aos municípios, o *status* de ente federado, com deveres e responsabilidades próprias. Com isso, a Carta Magna gerou um estímulo para que os municípios ampliassem, nesse momento, a sua capacidade de investimento na área educacional, inclusive na EJA. Esse fato, aliado à extinção da Fundação

Educar⁵ fez com que as matrículas dessa modalidade de ensino dessem um salto quantitativo, em nível municipal. “Ao final dos anos 1990 os municípios já respondiam pela terça parte das matrículas na educação básica de jovens e adultos e, em 2001, sua participação na oferta do ensino fundamental já representava 49,6% do total” (DI PIERRO, 2001, p. 324).

A Carta Magna, por englobar em sua redação várias manifestações da sociedade civil organizada, alcançou um ideal de educação para o período em que foi promulgada, contudo, muito distante da realidade educacional brasileira. “De certo modo, a Constituição de 1988 acolheu reivindicações de fronteira. [...] Ao fazê-lo, à semelhança de outras constituições agora ultrapassadas, também fixou nos códigos um país ideal, ainda muito distante das possibilidades de realização da sociedade brasileira” (BEISIEGEL, 1997, p. 28).

Quando se emprega uma educação considerada ideal sob forma de lei, temos para além do aumento da fronteira da atuação do poder público, a possibilidade de luta popular por um direito que já é reconhecido em lei. Contudo, por outro lado, o poder imperativo da lei se relativiza, podendo levar o Estado a descumprir tais medidas (BEISIEGEL, 1997).

Nesse sentido, Saviani (1987), um pouco antes da promulgação da Constituição Federal, já alertava para essa mesma problemática, afirmando que o Congresso Nacional, ao sancionar leis atendendo apenas às pressões advindas da sociedade civil organizada, sem realizar, no entanto, uma ampla discussão que evidencie a aplicabilidade de tais medidas, pode fazer com que a lei não seja aplicada em sua plenitude ou, em alguns casos, até se tornar “letra morta”.

Dada a maior representatividade do Parlamento em relação ao conjunto da sociedade, pode-se compreender por que, por pressões da sociedade civil, se possa chegar à aprovação de leis de interesse da população sem que, entretanto, como tem ocorrido frequentemente no Brasil, tais leis ganhem plena vigência. Isto

⁵ Criada em substituição ao MOBREAL, a Fundação Educar foi um órgão que financiava a EJA por meio de convênios com estados, municípios e entidades derivadas da sociedade civil. Foi extinta pela medida provisória nº 251 de 1990, pelo então presidente Fernando Collor de Mello, que não propôs nenhuma outra ação voltada para essa modalidade de ensino, relegando para a esfera municipal a manutenção e o desenvolvimento das séries iniciais da EJA.

pode ocorrer porque, embora a lei tendo sido aprovada, esteja, de direito, em vigor, de fato ela pode se tornar letra morta seja passivamente (incúria administrativa ou judicial), seja ativamente (empenho governamental em ignorar a lei ou hermenêutica jurídica e sentenças protelatórias, condenatórias ou absolutórias proferidas nos tribunais). (SAVIANI, 1987, p. 17).

Para além da aplicabilidade ou não da lei, vale a pena destacar que a Constituição Federal representa um avanço para a EJA, na medida em que amplia o dever do poder público com essa modalidade de ensino, reconhecendo, inclusive sob forma de lei, que o Estado não foi capaz de garantir escolarização básica para todos os cidadãos. Além disso, temos presente, na Constituição, uma intencionalidade política que assesta para a instalação, no plano dos direitos, de políticas voltadas para a superação de uma injustiça ocorrida no plano social (HADDAD, 2001).

Após a Constituição Federal, temos a participação do Brasil, como signatário, na “Conferência de Educação para Todos⁶” realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia. Dessa conferência, originou-se a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, que possuía dentre as principais metas a garantia de educação básica para todos os cidadãos que ainda não a haviam concluído, independente da idade, assegurando para isso a equidade em relação aos recursos e a garantia de um padrão mínimo de qualidade, estipulando um prazo de dez anos para a concretização de tais propostas. Para isso, cada país signatário deveria elaborar um Plano Nacional de Educação.

Buscando concretizar tais metas tivemos, no governo de Itamar Franco, a formulação do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) que tinha como principal objetivo mobilizar a sociedade em prol da alfabetização de adultos, jovens e crianças. Tal tarefa seria realizada por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não governamentais. Contudo, sem haver um apoio financeiro e político, o PNAC foi extinto um ano depois de sua homologação.

⁶ O Brasil nessa Conferência apareceu entre os dez países com maior índice de analfabetismo no mundo. Dentre os países temos: Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

Paralelamente à Conferência temos, no Brasil, o prefácio de uma política concretizada no final da década de 1990, em consonância com o pensamento neoliberal que, sob a égide do Banco Mundial e de outros organismos internacionais, apresentava naquele momento, algumas recomendações a serem seguidas pelos países em que seu patrocínio se fazia presente. Dentre as recomendações destacamos:

- a) descentralizar os sistemas educacionais; b) concentrar-se no ensino primário e secundário inferior (correspondente ao ensino fundamental em nosso país); c) realocar recursos do ensino superior para a educação básica; d) concentrar recursos nesse segmento para reduzir a pobreza; e) quem puder pagar deve pagar pelo serviço educacional; f) avaliar os estabelecimentos pelos resultados na aprendizagem; g) oferecer um pacote de insumos; e h) capacitar o corpo docente mediante programas paliativos em serviço. (ARAUJO, 2006, p. 8).

Um dos desdobramentos dessa política, defendida no Brasil pela maioria dos políticos partidários, alguns jornalistas e alguns intelectuais, ressaltava a importância de se privilegiar o ensino fundamental regular, em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino, na medida em que, suprimindo o analfabetismo na faixa etária correspondente a esse nível, seria também extinto nas outras faixas etárias com a sucessão geracional (HADDAD, 2001).

Levando em consideração tais preceitos temos, em 12 de setembro de 1996, no governo FHC, a promulgação da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a), concebida por Tomasi, Ward e Haddad (1996), Pinto (2002), Altmann (2002), Frigotto e Civiatta (2003), Arelaro (2005), Di Pierro (2008), como sendo a primeira medida promulgada, em consonância com o pensamento neoliberal. Essa emenda modifica os artigos 34, 208, 211, 212 e altera a redação do artigo 60 do ADCT da Constituição Federal, criando o Fundef.

Um dos artigos alterado pela Emenda, e que provocou muita controvérsia, foi o de nº 208. Se antes o artigo prescrevia: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não

tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988) depois da emenda, o artigo passou a prescrever: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1996a). Essa nova redação trazida pela Emenda 14/96 suprime a obrigatoriedade do Estado em ofertar a EJA, ficando a sua oferta atrelada à procura por vagas.

No caso da educação de pessoas jovens e adultas, o caráter indutor do Estado é essencial. Diferentemente da educação fundamental regular, a experiência e os estudos realizados na América Latina apontam para o fato de que é a oferta de serviços que modela as características da demanda nesse nível de ensino. Não igualando-se à educação fundamental regular, onde há um grande consenso social (particularmente dos pais) sobre a necessidade de crianças irem à escola, no caso da educação de pessoas jovens e adultas isso não ocorre, exigindo, portanto, uma atitude ativa do poder público. (HADDAD, 2001, p. 113).

Outro artigo alterado pela Emenda foi o nº 60 do ADCT, que suprimiu de sua redação o compromisso de erradicação do analfabetismo, propondo a criação de um fundo específico para o financiamento do ensino fundamental.

Após a homologação da Emenda Constitucional 14/96 tivemos, em 20 de dezembro de 1996, a promulgação da lei nº 9.394/06 (BRASIL, 1996b) que formalizou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Contudo, antes de entrar propriamente na análise da LDBEN promulgada, vale a pena mencionar outro projeto de lei que tramitava na Câmara dos Deputados e que por motivos mercadológicos e políticos não foi sancionado.

O projeto de lei Octávio Elísio, posteriormente ampliado e revisado pelo Deputado Jorge Hage, buscou desenvolver uma EJA com características próprias, desvinculando essa modalidade de ensino do nível fundamental regular, tentando suprimir a concepção de ensino supletivo, que, dentre outras características, se pautava na reposição dos estudos. Esse projeto definiu que seria dever do Estado gerar condições

necessárias para que os alunos trabalhadores pudessem frequentar essa modalidade de ensino, gerando, portanto uma atitude indutória e convocatória por parte da União.

Contudo, esse projeto de lei foi posto de lado por um outro projeto nascido a “toque de caixa” no Senado Federal, com a paternidade reconhecida pelo Senador Darcy Ribeiro. Esse projeto, segundo Arelaro e Kruppa (2002), estava mais alinhado ao pensamento neoliberal, pois, dentre outras coisas, abarcava a maioria das exigências advindas dos setores privados da educação. Tal projeto foi aprovado nas duas casas e sancionado pelo então presidente FHC, se convertendo na atual LDBEN.

A LDBEN estabelece, em seu artigo nº 4, inciso I: “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1996b), que como vimos, repete o artigo nº 208 da Constituição Federal, antes de sofrer a alteração trazida pela Emenda 14/96. Esse fato nos leva a um imbróglgio, na medida em que a Constituição Federal por meio da Emenda 14/96 retira a obrigatoriedade do poder público em ofertar a EJA.

No artigo nº 8, a LDBEN descreve que o ensino deverá ser desenvolvido em regime de colaboração entre as entidades federadas. Para tanto, estipula nos artigos nº 9, 10 e 11, as responsabilidades de cada ente federado. Dentre as responsabilidades, destacamos a da União, que ficou encarregada de desenvolver as funções supletiva e redistributiva, coordenando as políticas nacionais e oferecendo apoio técnico e financeiro às demais instâncias do governo. Os municípios ficaram responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção da educação infantil, das quatro primeiras séries do ensino fundamental regular e das séries iniciais da EJA.

No artigo nº 21, a LDBEN apresenta a estrutura da educação brasileira, estabelecendo que a educação escolar compõe-se da educação básica e do ensino superior. A educação básica, por sua vez, é composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sendo que a

EJA faz parte tanto do ensino fundamental quanto do ensino médio.

Tratando especificamente da EJA, temos na LDBEN apenas dois artigos que retratam de uma forma direta essa modalidade de ensino: o artigo nº 37 que reitera o direito à escolarização de pessoas jovens e adultas definindo os objetivos e as condições de seu atendimento; e o artigo nº 38 que reduz as idades exigidas para a prestação de exame supletivo na EJA, passando de 18 para 15 anos de idade no ensino fundamental e de 21 para 18 anos de idade no ensino médio.

Esse aumento de idade, além de entrar em conflito com o Estatuto da Criança e do Adolescente⁷ (ECA), provocou uma série de críticas advindas da comunidade acadêmica. Haddad (2001) relata que o artigo nº 38, além de conceber a EJA sob a óptica da aceleração dos estudos, induz a transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado da educação, principalmente nas séries finais da EJA no ensino fundamental e no ensino médio.

Nesse mesmo sentido, Arelaro e Kruppa (2002) relatam que o aumento de idade incitou a saída de alunos do ensino médio para a EJA, com vistas a concluírem seus estudos o mais rápido possível, para ingressarem no mercado de trabalho. Já nas séries iniciais da EJA, Soares (2002) afirma que tal medida provocou a entrada de pessoas mais jovens, complexificando ainda mais a heterogeneidade existente na EJA, levando a um possível afastamento dos alunos com idade elevada.

Descritos os principais artigos que retratam a EJA, podemos perceber que a nova LDBEN, diferentemente do anteprojeto desenvolvido por Jorge Hage, não contempla uma atitude mais ativa por parte da União no sentido de gerar condições necessárias para a inclusão e permanência desses educandos na escola.

Nesse sentido, foram deixados de lado vários aspectos, como por exemplo: escolas próximas do trabalho e da residência; criação de condições próprias para a recepção de teleducação em empresas com mais de cem funcionários; apoio de programas de alimentação, saúde, material escolar e transporte, implementação de formas e modalidade diversas que

⁷ O Estatuto determina, em seu artigo 2º, que as pessoas que se encontram na faixa etária entre os doze e dezoito anos de idade são consideradas adolescentes e não jovens.

contemplem os estudantes das diferentes regiões do país; ações com os empregadores mediante processo de negociação com os trabalhadores, fiscalizando o cumprimento das normas legais e criando incentivos e estímulos, inclusive de natureza fiscal e creditícia para a empresa que facilite a educação básica dos seus empregados; incentivo à ação do Estado para a escolarização dos funcionários públicos. (HADDAD, 2007, p. 9).

Quase simultaneamente à LDBEN tivemos a promulgação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), pela lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c).

O Fundef era um fundo de natureza contábil, que visava distribuir uma parte dos recursos educacionais destinados constitucionalmente entre as entidades federadas, levando em consideração o número de alunos matriculados no ensino fundamental sob forma presencial. Para isso, a lei determinou um valor mínimo por aluno a ser atingido pelos estados e municípios, como garantia de uma qualidade mínima para o desenvolvimento do ensino. Quando esses entes federados não conseguissem atingir tal valor, a União deveria complementá-lo, o que não ocorreu em sua totalidade, prejudicando o desenvolvimento desse fundo. “Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula, terá alcançado R\$ 20 bilhões, que acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo FHC, totalizariam mais de 30 bilhões devidos aos fundefs estaduais e municipais” (DAVIES, 2006, p. 757).

Apesar do Fundef possuir uma política de focalização no ensino fundamental, do qual a EJA é parte integrante, tivemos o veto presidencial que retirou essa modalidade de ensino do rol das matrículas que faziam jus ao recebimento desse fundo. Tal medida assentou-se em dois principais argumentos. O primeiro descreveu a preocupação do presidente em estimular nos estados e municípios, a abertura de salas de EJA visando apenas à arrecadação do fundo. Já no segundo argumento o presidente descreveu o fato do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) não possuir, naquele momento, dados fidedignos que revelasse a real parcela da população que necessitava frequentar essa modalidade de ensino (HADDAD, 2001).

Sem haver um financiamento específico para a EJA, os municípios procuraram diversas maneiras para manter e em alguns casos desenvolver essa modalidade de ensino. Dentre elas destacam-se: a manutenção da EJA com recursos próprios; o desenvolvimento de aulas em EJA em escolas destinadas ao ensino fundamental regular; a declaração no censo escolar das matrículas em EJA, como pertencentes ao ensino regular em classe de aceleração para estudantes com defasagem idade/série, categoria esta passível de recebimento do fundo, contudo bem diferente da EJA e à busca de parcerias entre estados e municípios, com organismos da sociedade civil.

Sobre as parcerias, Di Pierro (2008), ao analisar os principais programas desenvolvidos pelo governo federal em parceria com a sociedade civil organizada, conclui que sob a designação da palavra “parceria” manifesta-se um ganho para o poder público que, por meio de programas de caráter assistencialista, atende à demanda reprimida e permite o fracionamento do dispêndio com essa modalidade de ensino.

Além de não contemplar a EJA com seus recursos, o Fundef trouxe um sério problema para a entidade municipal, que poderá ser agravado caso o Fundeb não seja bem gerido ou caso as políticas de fundo acabem no Brasil. Temos assim o rompimento entre a capacidade financeira dos municípios e o total de alunos atendidos, na medida em que o Fundef provocou uma intensa descentralização do ensino, aumentando o número de alunos, o que não refletiu no aumento de recursos. Sobre essa temática, vale a pena destacar que, no Brasil, a descentralização do ensino, como observou Casassos (1990), se assemelha mais a uma desconcentração de atividades, na medida em que tal ação não veio acompanhada de recursos técnicos e financeiros que viabilizassem aos municípios o desenvolvimento de uma educação de qualidade, prejudicando, de uma forma direta, o regime de colaboração entre os entes federados, previstos tanto na Constituição Federal como na LDBEN.

Desse fato decorre, em parte, o problema do fundo não ter conseguido, por meio do seu financiamento focalizado, garantir um padrão mínimo de qualidade, fazendo com que a taxa de analfabetismo

entre a faixa etária dos alunos que frequentam ou deveriam frequentar o ensino fundamental regular não reduzisse ao esperado. Assim, “[...] o estoque de analfabetos na população é, por um lado, consumido pela morte dos analfabetos mais velhos e, por outro, repostado pela não alfabetização de parte da população jovem” (SOUZA, 1999, p.174).

Com toda essa política de restrição de direitos da EJA temos, no ano de 2000, a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, por meio do Parecer CEB/CNE 11/2000 que, indo de encontro a tais políticas, tenta elevar a EJA ao patamar de modalidade de ensino possuidora de características próprias.

Temos presente nas Diretrizes a supressão da denominação “ensino supletivo” que acompanhou a EJA durante anos e que estava apoiada em uma concepção compensatória de educação. Assim, a EJA deve ser ofertada levando em consideração as especificidades dos seus educandos, buscando atingir um ensino de qualidade. As Diretrizes declaram ainda, de uma forma direta, que o direito público subjetivo é parte integrante da EJA no ensino fundamental, na medida em que a Emenda Constitucional nº. 14 retirava a obrigatoriedade do poder público em ofertar essa modalidade de ensino, descaracterizando o direito público subjetivo, introduzido pela Constituição Federal e reiterado pela LDBEN.

Apesar de considerarmos de suma importância que o direito público subjetivo faça parte da EJA, consideramos necessário mencionar - já apontando para a necessidade de maiores estudos que retratem essa temática - que a maioria das pessoas que necessitam frequentar essa modalidade de ensino ignora o significado de tal aparato jurídico. Esse fato demonstra que “a educação de massas de jovens e adultos analfabetos e pouco escolarizados – sempre foi mais uma preocupação de quem a propõem do que daqueles a quem é dirigida” (BEISIEGEL, 2004, p. 35).

Outro ponto bastante importante trazido pelas Diretrizes refere-se à diminuição das idades para o ingresso nessa modalidade de ensino, passando de 15 anos para 14 no ensino fundamental e de 18 anos

para 17, no ensino médio. As Diretrizes, com essa medida, colocaram ainda mais em discussão a questão da idade mínima para o ingresso e prestação de exames supletivos. Dessas discussões decorreram inúmeros pareceres emitidos pela Câmara da Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE). O último Parecer CNE/CEB 23/2008, que espera sanção do atual ministro da educação Fernando Haddad, propõe que a idade mínima para o ingresso e prestação de exames na EJA seja estabelecida em 18 anos, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio.

Como o parecer propõe o aumento da idade, sem fazer nenhuma referência concreta do destino dos alunos que estão entre 15 e 17 anos de idade, temos o indicativo de que essa proposta não será referendada pelo atual ministro da educação, na medida em que é muito alto o índice de frequentadores da EJA nessa faixa etária, como tem demonstrado as pesquisas governamentais, o que poderia provocar, caso sancionado, o afastamento definitivo desse público do sistema escolar.

Faz-se necessário destacar que tivemos, nesse mesmo ano, uma nova “Conferência de Educação para Todos”. Tal conferência, realizada em Dakar, teve como principal objetivo rever, reiterar e postergar alguns objetivos propostos na conferência realizada em Jomtien, na medida em que os países signatários não conseguiram cumprir as metas propostas.

Temos ainda, no ano de 2001, a lei nº 10.172, que fixa o Plano Nacional de Educação (PNE). Esse plano trouxe metas a serem seguidas para o decênio 2001-2011. Dentre as principais metas, podemos destacar a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Assim, o PNE esperava atingir, até o ano de 2006, o índice de 50% dos jovens e adultos que possuem menos de quatro anos de estudos no ensino fundamental e a duplicação da capacidade do atendimento no ensino médio. Já para o ano de 2011, a pretensão é de erradicação do analfabetismo e a oferta, para todos, das séries finais do ensino fundamental. Contudo, o governo federal retirou do plano todos os artigos que propunham um aumento de recursos, inviabilizando o cumprimento das metas propostas pelo PNE (PINTO, 2002).

Com a entrada de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, temos a tentativa de reestruturação de algumas políticas desenvolvidas no governo anterior, principalmente em relação ao Fundef, que estava com a data prevista para o seu encerramento e também em relação à execução das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Para o lugar do Fundef, o governo sanciona, no ano de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), proposto pela Emenda Constitucional nº 53/06 e regulamentado pela lei nº. 11.494/07 (BRASIL, 2007).

O Fundeb em relação ao Fundef representa um avanço, na medida em que passa a englobar todos os níveis e modalidades de ensino pertencentes à educação básica. Contudo, apesar de financiar toda a educação básica, o Fundeb não trouxe, para a área educacional, novos recursos, ele apenas redistribuiu os recursos destinados constitucionalmente para essa área, ou seja, o mínimo de 25% dos impostos em que os estados e municípios mais o Distrito Federal devem aplicar na educação. Assim o Fundeb irá utilizar 20% do total de 25% para financiar a Educação Básica, o que diferencia do Fundef, que utilizava 15% dos 25% para financiar apenas o ensino fundamental (DAVIES, 2006).

Temos presente ainda no Fundeb, dois mecanismos que abordam de uma forma direta a EJA. O primeiro mecanismo refere-se aos fatores de ponderação. Os fatores de ponderação fixados para a EJA em 2008, determinam que seja financiada 80% dessa modalidade de ensino. Já o segundo mecanismo, refere-se ao artigo nº 11 que estabelece um limite de gasto para a EJA, no qual, os recursos destinados a essa modalidade de ensino não podem ser superiores a 15% dos recursos advindos do fundo. Tais medidas, apesar de estabelecerem algumas restrições à EJA, representam um novo momento no financiamento dessa modalidade de ensino, na medida em que o outro fundo não a contemplava.

Saviani (2007), ao analisar o Fundeb, constatou que esse fundo representa um ganho de gestão, mas não um ganho financeiro para a

Educação Básica, na medida em que a porcentagem de aumento de recursos para o fundo não ocorreu em consonância com o aumento quantitativo dos alunos contemplados. Assim, o Fundeb não terá condições de alterar o *status quo* vigente. Para que isso ocorra, o autor propõe a aplicação de no mínimo 8% do PIB na educação.

Em relação ao PNE, apesar dele estar em vigor, o governo federal desenvolveu, no ano de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em resposta ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Abrigando todas as ações desenvolvidas pelo MEC naquele momento, o PDE descaracterizou completamente o PNE. Segundo Pinto (2007), isso ocorreu pelo fato do PNE possuir metas bem ambiciosas, sem no entanto, prever em seu texto nenhum mecanismo que garantisse recursos adicionais para a concretização de tais medidas.

Com relação à EJA, temos, no PDE, a sua referência apenas no âmbito do “Programa Brasil Alfabetizado”. Segundo o plano, 70% dos professores que ministram aulas nesse programa devem ser concursados em redes públicas de ensino, que trabalhariam no programa em turnos diferentes dos que foram contratados. Além disso, a EJA também é incluída no “Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos” que tenciona distribuir livros didáticos aos participantes do “Programa Brasil Alfabetizado”.

Faz-se necessário destacar que, ao incluir no PDE a EJA apenas no âmbito do “Programa Brasil Alfabetizado”, os governantes se esqueceram de outros importantes programas desenvolvidos no país, assim como de toda complexidade que envolve essa modalidade de ensino, como se esse programa fosse autossuficiente para resolver definitivamente o problema do analfabetismo no Brasil.

3 Considerações Finais

Podemos perceber, com essa breve análise, que a movimentação política ocorrida por meio das leis implementadas em nível federal, interfere de uma maneira direta no desenvolvimento das séries iniciais

da EJA em nível municipal. Assim, quando a Carta Magna previa em seu texto recursos necessários para o desenvolvimento dessa modalidade de ensino, estabelecendo a sua obrigatoriedade, podemos perceber que as matrículas em EJA cresceram em nível municipal.

Contudo, apesar da Constituição Federal ter gerado as condições necessárias para que as posteriores legislações viabilizassem maiores direitos para a EJA, podemos perceber, depois da sua promulgação, que ocorreu um movimento inverso. Seguindo de perto os princípios do pensamento neoliberal e contando com o apoio financeiro de organismos internacionais, foram sancionadas a Emenda 14/96, a LDBEN, o Fundef e o PNE, que trouxeram para a EJA um período de restrição e supressão de direitos.

Nesse período, tivemos a retirada da obrigatoriedade do poder público em ofertar essa modalidade de ensino, trazida pela Emenda 14/96; a retirada, pela LDBEN, de uma atitude mais ativa da União no sentido de gerar condições necessárias para o ingresso e permanência na EJA; a falta de financiamento específico, ocasionada pelo veto presidencial que retirou a EJA das matrículas que faziam jus ao recebimento do Fundef; a descentralização do ensino, ocorrida de forma exacerbada sem o devido apoio técnico e financeiro e o estabelecimento de um PNE, com metas ambiciosas para a EJA, mas sem o prognóstico de recursos adicionais que viabilizassem a execução de tais medidas.

Com isso, podemos perceber que as matrículas em EJA caíram drasticamente, fazendo com que os municípios, sem o apoio da federação, diversificassem as suas ações para manter essa modalidade de ensino.

O plano municipal foi o cenário principal das pressões e das ações, não só para garantir o direito universalizado, pois sem o apoio da federação e dos estados tudo ficaria mais difícil, mas também para construir políticas públicas que se diferenciavam por sua qualidade sobre o que se vinha fazendo até então. (HADDAD, 2007, p. 22).

Tentando resgatar os direitos suprimidos na EJA, tivemos as Diretrizes Curriculares Nacionais que concebe essa modalidade de

ensino como portadora de características próprias, tentando trazer para a EJA um novo momento. Esse novo momento pode ainda ser refletido tanto pelo Fundeb que, apesar de ainda não financiar a EJA em sua totalidade, representa um avanço na medida em que o outro fundo não a contemplava, quanto pelo fato de haver, em alguns municípios de grande porte, como demonstrou Haddad e equipe (2007), em recente livro publicado, propostas inovadoras em relação à implementação de políticas públicas próprias, voltadas ao desenvolvimento da EJA, políticas estas que destoam das políticas públicas implementadas a nível federal por seu formato singular.

Assim, por esse momento ser ainda muito recente, apontamos para a necessidade de desenvolvimento de novas pesquisas, que tenham como objetivo principal demonstrar a movimentação política ocorrida não apenas nos municípios considerados de grande porte, para que possamos compreender melhor a construção dessa nova realidade para a EJA.

THE FIRST DEGREES OF THE YOUNG AND ADULT'S EDUCATION IN MUNICIPAL LEVEL AND THE IMPLEMENTED PUBLIC POLITICS – SEARCH FOR NEW MEANINGS

Abstract: The following paper describes the major implemented laws in a federal level which gives support in order to develop the first degrees of the Young and Adult's Education. As the municipal sphere is responsible for EJA first degrees nowadays, we intend to verify if the implemented laws in a federal level really offer support for this genre of teaching development and if the public actions, which occur by the implemented public politics, interfere in its development. For this, we will analyze and discuss, even if briefly, the Federal Constitution, the LDBEN, the National Curriculum Guidelines for EJA, the FUNDEF, the FUNDEB, the PNE and the PDE.

Keywords: Education financial. Education public politics. Elementary school. Teaching decentralization. Young and adult's education.

Referências

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa (USP)**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, 2002.

ARAÚJO, L. **A Educação Básica no governo Lula: primeiro balanço**. São Paulo: Ação Educativa, 2006, 38p.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, ed. Especial, v. 26, n. 92, p. 1039 – 1066, out. 2005.

ARELARO, L. R. G.; KRUPPA, S. P. A educação de jovens e adultos. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xâmã, 2002, p. 89 – 108.

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; altera a Lei nº. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996; 10.880, de 9 de junho de 2004 e 10.845, de 5 de março de 2004 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 10 jan. 2001.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 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.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 e dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996c.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BEISIEGEL, C. R. Alfabetização de jovens e adultos: desafios do século 21. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 84, n. 206/07/08, p. 34-42, 2004.

BEISEIGEL, C. R. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 4, jan./abr., p. 26 - 34, 1997.

CASASSOS, J. Descentralização e desconcentração na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 7, p. 11-19, ago. 1990.

CURY, C. R. J. A evolução da legislação. **Cadernos do Observatório**, São Paulo: Ibase/Observatório da Cidadania, n. 2 , p. 16 - 24, out. 2000.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753 - 774, out. 2006.

DI PIERRO, M. C. (Coord.). **Alfabetização de jovens e adultos no Brasil**: lições da experiência. São Paulo: UNESCO. 2008. 112 p. (mimeo).

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

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, p. 113 – 118, 2004.

DUARTE, C. S. **O direito público subjetivo no ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988.** 2003. 328p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, SP, 2003.

FRIGOTTO, G., CIVIATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade.** v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

HADDAD, S. Por uma nova cultura de Educação de Jovens e Adultos, um balanço de experiências de poder local. In: HADDAD, S. (Coord.). **Novos Caminhos em Educação de Jovens e Adultos – EJA: um desafio de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras.** São Paulo: Global, 2007.

HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org) **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.111-128.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Parecer nº. 23/2008.** Brasília: Câmara Nacional de Educação Básica, 2008.

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

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995 – 2002). **Revista Educação e Sociedade,** Campinas, v. 23. n. 80, p. 108 – 135, set. 2002.

RIBEIRO, V. M. (org). **Letramento no Brasil.** São Paulo: Global, 2003.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade,** Campinas, ed. Especial, v. 28 n. 100, p.1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, D. **Política e Educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1987.

SOARES, L. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação de Jovens e Adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TOMMASI, L.; WARDE, J.; HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, M. M. C. de. O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p. 169 – 186, jul. 1999.

Artigo recebido em: 18/07/09

Aprovado para publicação em: 20/08/09