

## O financiamento da educação de jovens e adultos no estado do Pará – desafios históricos<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo versa sobre o financiamento da educação de jovens e adultos na rede estadual de ensino do Pará, inquirindo se a inclusão das matrículas de EJA no Fundeb representou avanços no acesso à escola pelos jovens e adultos que não tiveram esse direito assegurado na idade adequada. São discutidas as contradições e possibilidades de avanços na EJA, a partir de uma análise da política educacional local, considerando ações específicas à EJA e o montante de recursos disponibilizado para financiar essa modalidade de ensino. A investigação orientou-se teoricamente em parâmetros do Materialismo Histórico-dialético, dentre os quais as categorias de totalidade, mediação e contradição. Empiricamente recorreu-se às metas, aos objetivos e estratégias para a EJA, estabelecidos nos Planos Estaduais de Educação para cotejá-los às estatísticas educacionais, referentes às matrículas, ao quantitativo de escolas, de turmas e de docentes com atuação em EJA e às receitas, despesas e ao gasto-aluno ano. Constatou-se que, apesar das metas 8, 9 e 10 do Plano Estadual de Educação do Pará (2015) estabelecerem aumento da escolaridade da população de 18 a 29 anos, a redução dos indicadores educacionais foram acentuadas, no período de 2007 a 2019. Concluiu-se que, embora as matrículas de Educação de Jovens e Adultos tenham sido incorporadas a partir de 2007 ao Fundeb, para fins de redistribuição dos recursos, houve retrocesso na garantia do direito de acesso à educação por essa população. Assim, a retomada do processo de avanços desse direito aos jovens e adultos, dentre muitos outros desafios, passa pelo desenvolvimento de políticas agressivas de financiamento para essa modalidade de ensino.

**Palavras-chave:** financiamento da educação básica; educação de jovens e adultos; Fundeb; política educacional.

### Para citar este artigo:

AQUINO, Perla Sofia Andrade de; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. O financiamento da educação de jovens e adultos no estado do Pará – desafios históricos. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 143-169, jan./abr. 2023.

DOI: 10.5965/1984723824542023143

<http://dx.doi.org/10.5965/1984723824542023143>

**Perla Sofia Andrade de Aquino**

Secretaria Municipal de Educação  
de Belém – SEMEC – Belém/PA –  
Brasil

[perlasofiaquino@gmail.com](mailto:perlasofiaquino@gmail.com)

**Rosana Maria Gemaque Rolim**

Universidade Federal do Pará –  
UFPA – Belém/PA – Brasil  
[rgemaque@uol.com.br](mailto:rgemaque@uol.com.br)

<sup>1</sup> Este artigo foi produzido a partir do estudo de Mestrado realizado no PPGED-UFPA, defendido em 2022 e financiado pela CAPES.

## Financing youth and adult education in the State of Pará – historical challenges

### Abstract

The article deals with the Financing of Youth and Adult Education in the state education network of Pará, inquiring whether the inclusion of EJA enrollments in Fundeb represented advances in access to school by young people and adults who did not have this right assured at the appropriate age. It discusses the contradictions and possibilities for advances in EJA, based on an analysis of the local educational policy, considering specific actions for EJA and the amount of resources made available to finance this teaching modality. The investigation was theoretically guided by parameters of Historical-dialectical Materialism, among which the categories of totality, mediation and contradiction. Empirically, the goals, objectives and strategies for EJA, established in the State Education Plans were used to compare them with educational statistics referring to enrollments, the number of schools, classes and teachers working in EJA and revenues, expenses and yearly student spending. It was found that, despite goals 8, 9 and 10 of the State Education Plan of Pará (2015) establishing an increase in the education of the population aged 18 to 29 years, the reduction in educational indicators was accentuated in the period from 2007 to 2019. It was concluded that, although enrollments in Youth and Adult Education have been incorporated from 2007 to Fundeb, for the purpose of redistributing resources, there has been a setback in guaranteeing the right of access to education for this population. Thus, the resumption of the process of advancing this right to young people and adults requires, among many other challenges, the development of aggressive financing policies for this type of education.

**Keywords:** basic education financing; youth and adult education; Fundeb; educational politics.

## Financiamiento de la educación de jóvenes y adultos en el Estado de Pará – desafíos históricos

### Resumen

El artículo trata sobre el Financiamiento de la Educación de Jóvenes y Adultos en la red estatal de educación de Pará, indagando si la inclusión de las matrículas de la EJA en Fundeb representó avances en el acceso a la escuela de jóvenes y adultos que no tenían este derecho asegurado en la edad adecuada. Discute las contradicciones y posibilidades de avance de la EJA, a partir de un análisis de la política educativa local, considerando acciones específicas para la EJA y la cantidad de recursos disponibles para financiar esta modalidad de enseñanza. La investigación se orientó teóricamente por algunos parámetros del Materialismo Histórico-dialéctico, entre los que destacan las categorías de totalidad, mediación y contradicción. Empíricamente, se utilizaron las metas, objetivos y estrategias de la EJA, establecidos en los Planes Estatales de Educación, para compararlos con las estadísticas educativas referidas a matrículas, número de escuelas, clases y docentes que laboran en la EJA e ingresos, gastos y gasto estudiantil anual. Se constató que, a pesar de las metas 8, 9 y 10 del Plan Estatal de Educación de Pará (2015) que establecen un aumento en la educación de la población de 18 a 29 años, la reducción de los indicadores educativos se acentuó en el período de 2007 a 2019. Se concluyó que, si bien las matrículas de Educación de Jóvenes y Adultos se han incorporado desde el año 2007 a la Fundeb, con el propósito de redistribuir recursos, se ha producido un retroceso en la garantía del derecho de acceso a la educación de esta población. Así, la reanudación del proceso de avance de este derecho a jóvenes y adultos requiere, entre muchos otros desafíos, el desarrollo de políticas de financiamiento agresivas para este tipo de educación.

**Palabras clave:** financiamiento de la educación básica; educación de jóvenes y adultos; Fundeb; política educativa.

## Introdução

A trajetória política dos movimentos sociais em defesa da população jovem e adulta impulsionou a institucionalização da Educação de Jovens e Adultos, como modalidade de ensino da educação básica, assegurada a sua oferta gratuita pela Constituição Federal de 1988 (inciso I do art. 208), ao estabelecer “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009 – redação dada pela EC nº 59). Mas, apesar desse avanço em termos legais, as persistentes taxas de analfabetismo denunciam a negação do direito de acesso e permanência na escola de jovens e adultos, distanciando-se, assim, da concretização da Meta 09 do Plano Nacional de Educação - Lei 13.005/2014, de “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional” (BRASIL, 2014).

A incorporação de matrículas de EJA para efeitos de redistribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb representa um avanço nessa direção, pois recuperou o conceito de educação básica (PINTO, 2021), mas, contraditoriamente, limitou a expansão do atendimento à EJA, ao definir um valor por aluno inferior em 15% ao valor básico-referência para a educação básica (CARVALHO, 2014; CRUZ, SALES, ALMEIDA, 2021; PINTO, 2021).

Neste artigo – cujos dados, análises e discussões empreendidas se detiveram ao Fundeb (2006 a 2020), questionando em que medida a inclusão das matrículas de Educação de Jovens e Adultos no Fundeb traduziu-se em investimentos para ampliação do acesso, pela rede estadual de ensino do Pará.

A investigação foi orientada teoricamente por uma abordagem que procurou compreender a política educacional para os jovens e adultos e seu financiamento nos marcos de suas múltiplas determinações, visto que não prescinde das relações produzida pelas dinâmicas do Capitalismo. Portanto, a exclusão de jovens e adultos do acesso à

educação, materializada nas altas taxas de analfabetismo e de evasão escolar é compreendida como resultado de uma estrutura social que prioriza o lucro em detrimento da garantia dos direitos sociais básicos e produz desigualdades econômicas, sociais, étnicas, territoriais, de gênero (MÉSZÁROS, 2015).

Neste estudo foram analisados documentos gerais e específicos sobre a política de Educação de Jovens e Adultos, com o objetivo de desvelar como se caracteriza o financiamento, a oferta e o atendimento dessa modalidade na rede estadual de ensino do Pará, no âmbito das suas responsabilidades educacionais, estabelecidas no § 3º, art. 211, da Constituição Federal-1988 e no inciso VII, art. 4, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9394/1996: “oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996).

Os referidos documentos são: os Planos Estaduais de Educação do Pará - Lei nº 7.441/2010 e Lei nº 8.186/2015; as estatísticas educacionais (matrículas de EJA ensino fundamental e ensino médio, o número de escolas que ofertam matrículas para a EJA, o número de turmas, o número de docentes específicos para a EJA, por dependência administrativa. As principais fontes foram as sinopses estatísticas da educação básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (LDE). Os dados de receitas e despesas da educação da rede estadual de ensino do Pará foram extraídos dos demonstrativos de receita e despesas por função, subfunção e programa, por projeto e atividade, dos Balanços Gerais do Estado, de 2006 a 2019, disponibilizados no site da Secretaria da Fazenda do Governo do Pará.

Este artigo representa um recorte desse estudo mais amplo, em que se priorizaram as discussões sobre o acesso, a partir de uma análise das matrículas na educação básica, na modalidade EJA, no período de 2006 a 2019. Para isso, o texto está organizado em itens que comportam informações e discussões sobre: o Estado do capital e a garantia do direito à educação de jovens e adultos; as políticas de Educação de Jovens e Adultos; O FUNDEB e a Educação de Jovens e Adultos; as Políticas de Educação de

Jovens e Adultos da rede estadual de ensino do Pará; e as receitas e despesas com a Educação de Jovens e Adultos na rede estadual de ensino do Pará.

## O Estado do capital na garantia do direito à educação de jovens e adultos

Na perspectiva marxista, o Estado é uma construção histórica que, no capitalismo, é moldado para garantir a reprodução das relações que lhes sustentam. Desta feita, é organizado a partir de interesses da burguesia e dos detentores do capital. Esse modo de produção assenta-se em relações de expropriação que produzem e reproduzem desigualdades em diferentes direções e dimensões, como na propriedade, no trabalho, nos salários, nos valores de uso, os quais, para Marx (2012), são bens provenientes da natureza transformada pelo homem e, portanto, devem ser bem comum da sociedade.

A Educação, nessa perspectiva teórica, pode ser interpretada como um direito inerente à formação das capacidades humanas. No entanto, Marx advertiu para os limites na garantia de direitos pelo Estado do capital, nos seguintes termos:

Este direito igual é um direito desigual para trabalho desigual. Não reconhece nenhuma distinção de classes, porque aqui cada indivíduo não é mais do que um trabalhador como os demais; mas reconhece, tacitamente, como outros tantos privilégios naturais, as desiguais aptidões dos indivíduos, por conseguinte, a desigual capacidade de rendimento. No fundo é, portanto, como todo direito, o direito da desigualdade. (MARX, 2012, p. 24)

Assim, sendo o Estado concebido como uma instituição soberana, organizada e estruturada sob o controle do capital, as tomadas de decisões sobre as políticas sociais e econômicas favorecem os detentores dos meios de produção, ainda que sejam criados mecanismos para o estabelecimento dos direitos universais. Nessa direção, ainda que o direito à educação seja constitucionalizado, o objetivo do Estado do capital não é universalizá-lo, pois como Mészáros (2015) adverte, o papel do Estado consiste em proteger a ordem sociometabólica que garante a reprodução do capital, nos seguintes termos:

Naturalmente, a verdade mais preocupante a esse respeito é que “a Lei” instituída pelas formações estatais do capital na base material antagônica de seus próprios microcosmos constitutivos, seja no plano doméstico ou no internacional, não pode funcionar e realmente não funciona. Ela funciona de facto somente ao afirmar-se como força – ou “lei do mais forte” –, surgindo e prevalecendo como imposição legitimada pelo Estado em oposição a toda resistência e recalitrância em potencial. (MÉSZÁROS, 2015, p. 02)

Portanto, o papel desempenhado pelo Estado do capital é de manter-se estruturado para garantir o movimento do capital, ainda que as consequências sejam prejudiciais à maioria da população. Mézszáros (2015) assim esclarece sobre a organização do Estado como expressão política do capital:

O Estado tornou-se a expressão política do capital, a forma de organizar e viabilizar as forças produtivas, o regime de propriedade privada, as relações entre as classes sociais e um intrincado sistema de regras de condutas que viabilizassem a produção da mercadoria. Expressão da centralização fiscal, da força militar e do espaço da produção e circulação de mercadorias, as crises do capital são também crises do Estado. (MÉSZÁROS, 2015, p.02)

Nessa esteira, Harvey (2018) argumenta que o papel do Estado na perspectiva marxista é garantir a ampliação da circulação do capital, como destacado a seguir:

Em diversos pontos de seus escritos, entretanto, o Estado é invocado como agente e elemento ativo na garantia da continuidade e a ampliação da circulação do capital. Ele garante, por exemplo, a base legal e jurídica da governança capitalista e de suas instituições de mercado, além de assumir funções regulatórias no que diz respeito a políticas trabalhistas (duração da jornada de trabalho e outras regulamentações trabalhistas), dinheiro (cunhagem e moedas fiduciárias) e arcabouço institucional do sistema financeiro. Este último problema tinha enorme interesse para Marx, de acordo com as anotações que Engels usou para escrever o Livro III de O capital. (HARVEY, 2018, p 28)

Assim sendo, o Estado do capital determina a educação compulsória como estratégia para assegurar uma força de trabalho qualificada e flexível às mudanças

requeridas pelos processos de trabalho em evolução no capitalismo. Posto isso, o capital mediado pelo mercado e pelo poder do Estado cria mecanismos que determinam a educação como mercadoria e produzem desigualdades de acesso e permanência, resultando na elevação dos jovens e adultos trabalhadores que recorrem à EJA.

### A política de educação de jovens e adultos

Historicamente, a educação foi marcada pela restrição da formação escolar às elites e negação às classes populares, sendo parte delas composta por jovens e adultos, apesar de estar prevista nas cartas constitucionais. As políticas educacionais destinadas à EJA ascenderam a partir da segunda metade do século XX. Inicialmente, impulsionada pelo interesse político e econômico para favorecer a qualificação de trabalhadores para o desenvolvimento econômico, e, posteriormente à promulgação da CF/1988, art. 208, por ter sido proclamada como direito de todos e dever do Estado (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Os primórdios da educação de jovens e adultos remontam aos movimentos políticos e sociais que se contrapõem às políticas educacionais excludentes que continuam caracterizando a história da educação. A educação popular expandiu-se a partir de 1960, conduzida principalmente por Paulo Freire, cujo objetivo era ultrapassar os programas governamentais restritos à qualificação dos trabalhadores. Do mesmo modo, o Ensino Supletivo, implementado por meio da lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, como meio de promover suplência aos jovens e adultos que não concluíram a escolarização no período adequado e a qualificação profissional. Segundo Haddad e Di Pierro (2000), o Ensino supletivo e o Mobral foram medidas criadas a fim de favorecer o desenvolvimento nacional, pautado no crescimento econômico e na difusão da política adotada, a partir da mediação com as camadas populares.

Isso posto, após a CF/88 foram apresentados dois meios para a inclusão de jovens e adultos à educação: a educação escolar e a educação não escolar. A primeira consiste na indicação jurídica instituída como direito social, a partir do dever do Estado na garantia do acesso gratuito à educação, por meio do desenvolvimento de políticas públicas e de financiamento adequado. A segunda é representada por meio da atuação de movimentos

sociais, organizações não governamentais que ofertam a educação popular, educação informal e não formal (STAMATTO, PAIVA; MENEZES, 2017).

Quanto à educação escolar, a década de 1990 foi marcada pela mudança de nomenclatura, de Ensino Supletivo para Educação de Jovens e Adultos, sendo caracterizada por Haddad e Di Pierro (2000) como mudança curta e pouco inovadora, pois apenas integrou a educação de jovens e adultos ao ensino básico comum. Nesse período, sob o governo de Fernando Collor de Mello, foi criado o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), cujo objetivo era reduzir em 70% o número de analfabetos no país, contudo, foi descontínuo na política educacional brasileira, estendendo-se até o governo de Fernando Henrique Cardoso (MACHADO, 1998).

No governo de Itamar Franco as discussões sobre a alfabetização de Jovens e Adultos resultaram na elaboração de um documento, em 1994, intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos”. No governo de Fernando Henrique Cardoso, as discussões são retomadas nas mobilizações para a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96), mas que se limitaram aos cursos e exames supletivos. Nesse governo, foi criado o Programa Alfabetização Solidária, caracterizado pelos seguintes aspectos: curta duração do processo de alfabetização; ausência de qualificação e remuneração digna aos educadores; distanciamento do acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do programa com base na realidade regional; restrição do objetivo relacionado somente ao combate do analfabetismo (MACHADO, 1998).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, segundo Carvalho (2011), houve mudanças nas políticas e programas destinados à Educação de Jovens e Adultos. Entretanto, foi avaliado que, apesar do aumento dos gastos sociais e a introdução de programas e políticas que favoreceram a Educação de Jovens e Adultos, não houve melhorias na qualidade da educação. Sobre isso, Carvalho (2011) avalia:

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. (CARVALHO, 2011, p. 06)

Os principais programas criados para a Educação de Jovens e Adultos, a partir do governo Lula da Silva, foram: Projeto Escola de Fábrica; Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM); e Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Rummert (2007), ao analisar os referidos programas, argumenta que:

A centralidade de tais ações reside na ampliação de mecanismos de certificação, relativos à conclusão do Ensino Fundamental, à formação profissional — particularmente a de caráter inicial, que não exige níveis de escolaridade mínimos, conforme previsto na legislação atual — e, com menor ênfase, ao término do Ensino Médio. As ações governamentais restringem-se, ainda, a metas quantitativas modestas, que não fazem frente ao grande contingente populacional sem escolaridade completa. Soma-se a isso a clara ausência de uma política unitária e fecunda que aponte, de forma segura, para a efetiva democratização do acesso às bases dos conhecimentos científicos e tecnológicos e não para a mera ampliação de indicadores de elevação de escolaridade da classe trabalhadora destituída do direito à educação. (RUMMERT, 2007, p. 40)

Em conformidade com as afirmações da autora, Carvalho (2011) argumenta que os programas financiados pela União e direcionados à Educação de Jovens e Adultos são caracterizados como políticas focais, compensatórias e fragmentadas, visto que visavam primordialmente agilizar os cursos, a certificação dos estudantes para o mercado de trabalho e a descontinuidade dos investimentos financeiros, que impossibilitam propiciar a qualidade da educação (CARVALHO, 2011).

Já no governo Bolsonaro (2018-2022), a política educacional foi caracterizada como a política de desmonte, evidenciada pela redução significativa dos recursos públicos destinados à educação (FINEDUCA, 2020), pelo cancelamento de programas e projetos educacionais de inclusão e pela alteração na organização do Ministério da Educação.

Em síntese, a Educação de Jovens e Adultos na perspectiva escolar configurou-se historicamente como modalidade educacional marginalizada e reconhecida prioritariamente como meio de favorecer as ordens do capital, ao restringir o processo formativo à profissionalização aligeirada para atender às necessidades do mercado (CARVALHO, 2011). Nessa direção, Arroyo (1986) ressalta que programas descontínuos propostos pelo Ministério da Educação (MEC) não são capazes de assegurar o acesso à educação dos mais pobres, que foram excluídos do sistema de educação formal, que enfrentaram dificuldades como reprovação e evasão e, ainda assim, continuam sujeitos à exclusão.

### O FUNDEB e a educação de jovens e adultos

Na segunda metade dos anos de 1990, o financiamento da educação é alterado pela introdução da política de fundos estaduais, com a finalidade de redistribuir recursos entre o governo estadual e seus municípios, a partir do quantitativo de matrículas, em que a participação da União, quando necessária, seria periférica. Em um primeiro momento (1996-2006), foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que concentrou 15% de parte dos recursos dos estados e municípios vinculados à educação e os direcionou exclusivamente ao ensino fundamental, visando universalizar o atendimento para melhorar as condições de oferta e valorizar os professores (GEMAQUE ROLIM, 2021, p. 65). Porém, as matrículas da Educação de Jovens e Adultos não foram incluídas para efeito da distribuição dos recursos do Fundef.

Sobre isso, Carvalho (2014) argumenta: “ao desconsiderar as matrículas da EJA no repasse de verbas, o Fundef marginalizou ainda mais a educação oferecida à população jovem e adulta, mantendo o descaso com que esta modalidade de ensino tem sido tratada pelo poder público” (CARVALHO, 2014, p. 636). Já Cruz, Sales e Almeida (2021), ao avaliarem a política de fundos em relação à Educação de Jovens e Adultos, comentam que:

A política de fundos tem uma relação dúbia com a EJA, isto porque o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no texto aprovado em 1988, dispunha que nos dez primeiros anos da

promulgação da Constituição, o Poder Público deveria desenvolver “esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (BRASIL, 1988). No entanto, em 1996, quando aprovada a EC nº 14, que instituiu o Fundef, houve uma reviravolta, redimensionando as responsabilidades dos entes federados com o financiamento da universalização do ensino fundamental, omitindo a EJA. (CRUZ; SALES; ALMEIDA, 2021, p. 4)

Em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundeb que contemplou todas as etapas e modalidades de ensino da Educação Básica no cômputo das matrículas com rebatimentos na redistribuição dos recursos. Vários estudiosos avaliam esse Fundo como uma política acertada, pois potencializou o financiamento da educação básica ao impulsionar a busca por equidade no gasto-aluno entre os estados e municípios, por meio da redistribuição dos recursos e da obrigatoriedade da Complementação da União. Há também vários estudos que mostram os limites dessa política, dentre os quais os fatores de ponderações das matrículas, utilizados como “travas” de contenção da expansão de atendimento, sobretudo na EJA.

Os fatores de ponderação são coeficientes de distribuição dos recursos, a partir do número de matrículas, que são determinados de acordo com os níveis e modalidades da educação e se apresentam como “diferenciadores do custo aluno/ano em relação às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino” (BRASIL, 2007 - Lei nº 11.494/2007). Importa destacar que os fatores de ponderações não representam vinculação de gasto, visto que as despesas são realizadas na educação básica, indistintamente, conforme definido pelo art. 21, da lei nº 11.494/2007, nos termos que segue:

(§1º) Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. (BRASIL, 2007)

A Lei nº 11.494/2007, art. 10, estabeleceu que o fator base para o cálculo dos fatores de ponderação das diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino

é o valor referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, representado por 1,0. Quanto ao cálculo realizado para a definição dos fatores das outras etapas e modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, são considerados o fator mínimo (0,70) e o máximo (1,30) para multiplicação pelo valor base. Desse modo, a decisão tomada pelo Estado sobre o cômputo das matrículas de EJA foi a que segue:

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo. (BRASIL, 2007)

Desta feita, tem-se o estabelecimento da “trava” de expansão e, conseqüentemente, o comprometimento da garantia de direito à educação da população jovem e adulta que não conseguiu frequentar a escola ou nela não se manteve para concluir os estudos. Sobre o fator de ponderação da EJA, Pinto (2021) comenta:

Uma análise da regulamentação do novo fundo, contudo, já trazia alguns elementos de preocupação. O primeiro deles, encontra-se no art. 11 da Lei nº 11.496/2007, e estabelece que os recursos destinados à EJA terão como limite até 15% do total de cada fundo estadual, do DF e/ou municipal. Ou seja, é o mesmo temor da área econômica da explosão das matrículas em EJA, já presentes no veto de FHC no Fundef. O segundo alerta veio com a definição de um fator de ponderação de apenas 0,7 para cada matrícula de EJA, na comparação com as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Cabe ressaltar que esses fatores de ponderação não se basearam em qualquer estudo de custo e não encontram justificativa racional, a não ser como mecanismo de desestímulo à modalidade. Posteriormente, esse fator foi ampliado para 0,8, em 2009, estabilizando nesse patamar desde então. Neste mesmo ano foi criada uma nova modalidade de EJA, integrada à educação profissional de nível médio, com fator 1,0, passando para 1,2, em 2011, não sofrendo novas mudanças, ainda inferior ao fator 1,3 para o ensino médio integrado à educação profissional. (PINTO, 2021, p. 4)

Os fatores de ponderação referentes à EJA avaliação no processo foram alterados somente em 2008 e permaneceram estáveis. De outro modo, a EJA integrada à Educação

Profissional apresentou mudanças em 2008 para 1,0 e, em 2011, para 1,2. Portanto, a Educação de Jovens e Adultos é a única modalidade da educação que apresenta limitação de percentual para distribuição dos recursos, com base no número de matrículas ponderadas, legitimando a histórica restrição no que concerne ao incentivo à oferta de matrículas pelos estados e municípios, por meio do financiamento.

### A política de educação de jovens e adultos da rede estadual de ensino do Pará

Antes de abordarmos a política educacional do governo do estado do Pará, importa apresentar um indicador importante que justifica a necessidade do desenvolvimento de uma política robusta para garantir o direito de acesso à educação da população de jovens e adultos residentes no estado do Pará. O quadro 1, a seguir, apresenta o número médio de anos de estudos de pessoas com 15 anos ou mais de idade no estado do Pará.

Quadro 1 – Número médio de anos de estudo das pessoas com 15 anos ou mais de idade, por grupo de idade no estado do Pará (2016/2019)

Grupos de idade	Anos de estudo			
	2016	2017	2018	2019
15 anos ou mais	8,4	8,6	8,8	8,9
15 a 17 anos	8,3	8,4	8,4	8,6
18 a 24 anos	10,2	10,3	10,5	10,5
18 a 29 anos	10,2	10,4	10,5	10,5
25 anos ou mais	8,0	8,2	8,4	8,5
25 a 39 anos	9,6	9,9	10,2	10,2
40 a 59 anos	7,8	7,9	8,0	8,3
60 anos ou mais	4,6	4,9	5,3	5,3

Fonte: SIDRA: IBGE, 2016, 2017, 2018, 2019.

Verifica-se que o maior tempo médio de anos de estudos equivale a 10,5 anos e situa-se no grupo de idade de pessoas de 18 a 29 anos. Esses dados revelam o baixo nível de escolaridade da população com idade acima de 15 anos, no período de 2016 a 2019, resultantes das condições financeiras das famílias e do nível de concentração de renda no país, produtora de desigualdades econômicas, políticas, sociais e culturais.

## A Política Educacional de EJA nos Planos Estaduais de Educação – Estado do Pará (2007/2019)

A aprovação e a execução de planos de educação é uma exigência legal prevista pelo art. 214 da Constituição Federal e pelo art. 9 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, e consiste na sistematização de ações, metas e objetivos, a partir da identificação das principais problemáticas existentes no cenário educacional, na perspectiva de superá-las. Sobre isso, Souza e Menezes (2017) enfatizam:

Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) são considerados importantes instrumentos de gestão, cuja particularidade implica, de um lado, integrar objetivos e metas do plano nacional, traduzindo-os, portanto, para a realidade territorial do estado e, de outro, prever a sua articulação às demandas municipais, a fim de que essas localidades possam adequar o planejamento nacional às suas particularidades. (SOUZA; MENEZES, 2017, p. 3)

No Plano Estadual de Educação do Pará (2010-2014), as diretrizes relacionadas à política de EJA foram: a criação de uma política pública para a EJA norteada pelo pensamento Freiriano; a promoção de experiências de educação popular; e a articulação de uma rede de formação com a Universidade. Além disso, foi preconizado que a política educacional seria desenvolvida na perspectiva de educação emancipadora, devendo ultrapassar a formação técnica produzida pelos cursos supletivos historicamente ofertados para a EJA. As metas previstas referiram-se: à provisão de condições de oferta e infraestrutura possibilitada pelo financiamento da educação, a partir dos recursos previstos pelo art. 68 da LDB 9394/96; à promoção ao acesso e permanência dos jovens e adultos trabalhadores em conformidade com as suas realidades; à superação da suplência na EJA e a articulação de políticas públicas para a alfabetização da EJA entre os entes federados.

Em 2015 foi aprovado um novo Plano Estadual de Educação, pela lei nº 8.186, de 23 de junho para vigorar por 10 anos. As metas replicaram as do PNE (2014/2024) e dizem respeito: à elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos para, no mínimo, 12 anos de estudo até o último ano de vigência deste Plano, para a população do campo,

da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados pelo IBGE; à elevação da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais, erradicação do analfabetismo absoluto e redução em 50% do analfabetismo funcional; o atendimento educacional da EJA integrada à Educação Profissional teria que atender a mais de 62.000 pessoas (PARÁ, 2015).

No novo Plano Estadual de Educação do Pará (2015/2025), foram apresentadas as seguintes estratégias: assegurar a oferta gratuita para a educação de jovens e adultos; implantar políticas públicas diversificadas para os jovens e adultos com mais de 18 anos, a partir do levantamento dos que estão fora da escola; promover ações de atendimento para a EJA por meio de programas suplementares; expandir as matrículas da EJA integrada à educação profissional para a elevação do nível de escolaridade.

O enfrentamento dos desafios para o alcance das metas requer disponibilidade orçamentária compatível para assegurar a ampliação do atendimento e elevar a escolaridade, a taxa de alfabetizados, a erradicação do analfabetismo absoluto e a oferta de programas diversificados e assim “elevar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria de 30% do fluxo escolar e da aprendizagem”, conforme previsto no Plano Estadual de Educação (2015/2025).

Os indicadores de matrículas, das escolas, das turmas e de docentes da EJA juntamente com o orçamento destinado ao desenvolvimento da política para os jovens e adolescentes permitem avaliar a efetivação da política de Educação de Jovens e Adultos na rede estadual de ensino do Pará, o que pode ser observado nas tabelas apresentadas a seguir.

Tabela 1 – O Movimento do total de matrículas no Ensino Fundamental e Médio regular no estado do Pará (2007/2019)

	Total Geral	Ens. Fundamental						Ensino Médio							
	(a)	Total (b)	% (b/a)	Anos Iniciais (c)	% (c/b)	Anos Finais (d)	% (d/b)	Total (e)	% (e/a)	1° (f)	% (f/e)	2° (g)	% (g/e)	3° (h)	% (h/e)
2007	1.931.380	1.563.114	80,9	984.354	63,0	578.760	37,0	368.266	19,1	154.339	41,9	117.800	32,0	96.127	26,1
2008	1.879.212	1.542.952	82,1	971.308	63,0	571.644	37,0	336.260	17,9	136.185	40,5	106.137	31,6	93.938	27,9
2009	1.892.807	1.546.601	81,7	961.790	62,2	584.811	37,8	346.206	18,3	141.228	40,8	108.706	31,4	96.272	27,8
2010	1.909.353	1.553.080	81,3	961.346	61,9	591.734	38,1	356.273	18,7	147.684	41,5	110.095	30,9	98.494	27,6
2011	1.887.908	1.536.205	81,4	934.629	60,8	601.576	39,2	351.703	18,6	142.611	40,5	112.304	31,9	96.788	27,5
2012	1.875.398	1.519.625	81,0	908.907	59,8	610.718	40,2	355.773	19,0	146.536	41,2	110.229	31,0	99.008	27,8
2013	1.866.303	1.511.973	81,0	900.577	59,6	611.396	40,4	354.330	19,0	145.261	41,0	112.916	31,9	96.153	27,1
2014	1.855.420	1.497.064	80,7	890.099	59,5	606.965	40,5	358.356	19,3	148.441	41,4	111.090	31,0	98.825	27,6
2015	1.831.988	1.475.444	80,5	876.170	59,4	599.274	40,6	356.544	19,5	139.263	39,1	120.206	33,7	97.075	27,2
2016	1.828.928	1.465.874	80,1	863.582	58,9	602.292	41,1	363.054	19,9	142.520	39,3	114.200	31,5	106.334	29,3
2017	1.811.347	1.454.390	80,3	852.043	58,6	602.347	41,4	356.957	19,7	140.531	39,4	116.312	32,6	100.114	28,0
2018	1.797.325	1.439.788	80,1	833.802	57,9	605.986	42,1	357.537	19,9	137.021	38,3	115.387	32,3	105.129	29,4
2019	1.772.776	1.418.496	80,0	814.214	57,4	604.282	42,6	354.280	20,0	139.875	39,5	114.576	32,3	99.829	28,2
<b>Δ% 2007-2019</b>	<b>-8,2</b>	<b>-9,3</b>		<b>-17,3</b>		<b>4,4</b>		<b>-3,8</b>		<b>-9,4</b>		<b>-2,7</b>		<b>3,9</b>	

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP (2007-2019).

Os dados da tabela 1 expõem o total de matrículas regulares registradas no ensino fundamental e médio, por anos e séries, evidenciando um movimento de redução contínua no período de 2007 a 2019, em 8,2%. Essa situação de retração das matrículas também se repete quando as etapas são analisadas separadamente, ou seja, as matrículas foram reduzidas tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, em 9,3% e 3,8%, respectivamente. O movimento é um pouco diferente quando os dados são observados nas etapas por ano e série, visto haver um leve aumento das matrículas nos anos finais do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio, em 4,4% e 3,9%, respectivamente.

Outra informação importante observada nos dados da tabela 1, que caracteriza o atendimento às matrículas regulares no estado do Pará, diz respeito à diferença no quantitativo de matrículas entre o ensino fundamental e médio. É evidente que as matrículas regulares no Pará ainda estão concentradas no ensino fundamental, correspondendo a uma média de 81%, contra 19% no ensino médio. Isso, em certa medida ratifica o baixo nível de escolaridade e a necessidade da oferta de EJA. Em relação às matrículas no ensino médio chama-se ainda a atenção ao processo decrescente das matrículas à medida que a série evolui. A 1ª série concentra cerca de 50% das matrículas do ensino médio, em detrimento de uma média de 28% na 3ª série, ou seja, o comprometimento do fluxo é evidente.



Em relação às matrículas específicas em EJA no ensino fundamental e médio, observa-se um movimento diferente do anterior, em que a redução de matrículas se concentrou no ensino fundamental, como pode ser constatado pelos dados da tabela 2.

Tabela 2 – Matrículas da modalidade de ensino EJA etapa ensino fundamental e EJA etapa ensino médio, por dependência administrativa, no estado do Pará (2007/2019)

	Ensino Fundamental										Ensino Médio										
	Total Geral (a)	Total Fund. (b)	% (b/a)	Est. (c)	% (c/b)	Mun. (d)	% (d/b)	Fed. (e)	% (e/b)	Privado (f)	% (f/b)	Total Médio (g)	% (g/a)	Est. (h)	% (h/g)	Mun. (i)	% (i/g)	Fed. (j)	% (j/g)	Priv. (l)	% (l/g)
2007	272.921	236.823	86,8	69.054	29,2	165.698	70,0	72	0,0	1.999	0,8	36.098	13,2	33.351	92,4	169	0,5	300	0,8	2.278	6,3
2008	265.833	225.766	84,9	61.912	27,4	161.999	71,8	79	0,0	1.776	0,8	40.067	15,1	36.850	92,0	136	0,3	279	0,7	2.802	7,0
2009	277.142	229.197	82,7	60.426	26,4	167.501	73,1	56	0,0	1.214	0,5	47.945	17,3	43.354	90,4	12	0,0	479	1,0	4.100	8,6
2010	269.972	217.676	80,6	55.830	25,6	160.198	73,6	53	0,0	1.595	0,7	52.296	19,4	46.834	89,6	0	0,0	461	0,9	5.001	9,6
2011	260.265	205.268	78,9	51.872	25,3	151.599	73,9	75	0,0	1.722	0,8	54.997	21,1	47.664	86,7	169	0,3	389	0,7	6.775	12,3
2012	257.546	200.008	77,7	48.431	24,2	149.941	75,0	79	0,0	1.557	0,8	57.538	22,3	50.074	87,0	213	0,4	299	0,5	6.952	12,1
2013	254.142	194.969	76,7	45.184	23,2	148.044	75,9	51	0,0	1.690	0,9	59.173	23,3	49.219	83,2	234	0,4	223	0,4	9.497	16,0
2014	239.449	177.283	74,0	42.617	24,0	132.494	74,7	59	0,0	2.113	1,2	62.166	26,0	48.750	78,4	177	0,3	306	0,5	12.933	20,8
2015	221.075	161.011	72,8	36.943	22,9	121.697	75,6	25	0,0	2.346	1,5	60.064	27,2	48.472	80,7	294	0,5	260	0,4	11.038	18,4
2016	201.187	143.492	71,3	33.575	23,4	107.911	75,2	0	0,0	2.006	1,4	57.695	28,7	44.447	77,0	353	0,6	203	0,4	12.692	22,0
2017	192.228	134.371	69,9	27.874	20,7	104.725	77,9	0	0,0	1.772	1,3	57.857	30,1	44.344	76,6	340	0,6	136	0,2	13.037	22,5
2018	183.826	126.175	68,6	25.575	20,3	97.916	77,6	0	0,0	2.684	2,1	57.651	31,4	42.441	73,6	416	0,7	204	0,4	14.590	25,3
2019	166.667	113.668	68,2	21.755	19,1	89.979	79,2	48	0,0	1.886	1,7	52.999	31,8	39.357	74,3	277	0,5	324	0,6	13.041	24,6
Δ% 2007-2019	-38,9	-52,0	-68,5	-45,7	-33	-5,7						46,8		18,01		63,9		8,0		472,5	

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica/INEP (2007-2019). Nota: (-) = informações não disponibilizadas.

Os dados da tabela 2 mostram que, de 2007 a 2019, a redução do total de matrículas da modalidade EJA foi de 38,9%. No ensino fundamental a redução foi de 52,0%. Mas, no ensino médio o movimento foi de aumento de matrículas em 46,8%.

Em relação ao atendimento às matrículas por dependência administrativa, constata-se que a divisão é bem demarcada entre a rede municipal e a rede estadual. As matrículas em EJA – etapa ensino fundamental – estão majoritariamente sob a responsabilidade das redes municipais, com uma média de 75% no período de 2007 a 2019, e, no último ano da série, a participação das redes municipais aumentou para 79,2%. Entretanto, as matrículas de EJA – etapa ensino médio – concentram-se na rede estadual de ensino, correspondendo a uma média no período de 83,2%. Todavia, observa-se que a participação dessa rede de ensino foi sendo reduzida ao longo do período, passando de 92,4%, em 2007, para 74,3%, em 2019. Esse resultado vai na contramão das metas estabelecidas nos planos estaduais de educação, no que concerne à ampliação do atendimento. Outra observação importante refere-se ao aumento de matrículas da rede

privada que, no mesmo período, foi de 472,5%, passando de uma participação de 6,3%, em 2007, em relação ao total, para 24,6%, em 2019, abrindo-se um mercado no atendimento à EJA.

Para que as metas de elevação da escolaridade e das taxas de alfabetização de jovens e adultos sejam atingidas, é imprescindível a ampliação de escolas que ofertem matrículas para a Educação de Jovens e Adultos e do quantitativo de turmas e de docentes. Os dados sistematizados no âmbito deste estudo mostraram que, de 2007 a 2019, o número total de escolas reduziu em 39,5%. Que as escolas que mais ofertaram matrículas para a Educação de Jovens e Adultos foram as da rede municipal, com 76,7% do total, em 2019. Contudo, foram reduzidas em 45,1% e na rede estadual de ensino, em 13,1%. Esse cenário de diminuição das escolas da rede pública de ensino ilustra a ausência de incentivo no que diz respeito à ampliação do atendimento da EJA na rede estadual de ensino do Pará. Reafirma-se que a universalização do acesso à educação básica somente pode ser possibilitada mediante o crescimento de escolas e, conseqüentemente, de matrículas, viabilizado por meio da qualidade mínima da educação (CARREIRA; PINTO, 2007).

Outro importante indicador relacionado à caracterização do atendimento da EJA no estado do Pará refere-se ao número de turmas específicas das diferentes etapas da modalidade de ensino EJA. Foi observado neste estudo que as turmas de EJA – etapa ensino fundamental foram reduzidas em todas as dependências administrativas: na estadual, em 58,9%; na municipal, em 40,8%; na federal, em 66,7%; e na privada, em 23,3%. Entretanto, no ensino médio houve aumento no total de turmas, em 68,0%. Porém, a partir de 2015 houve redução das turmas, diminuindo de 1.771 para 1.502, em 2019. Houve aumento também no quantitativo de turmas em EJA – etapa ensino fundamental e médio integrado, em 514,3%, de 2007 a 2019, com destaque ao crescimento evidenciado na rede estadual de ensino, de 2200,0%. Desse modo, o número de turmas aumentou na modalidade de ensino EJA etapas ensino médio, ensino fundamental e médio integrado, e reduziu na etapa EJA ensino fundamental. No entanto, nota-se que os percentuais de turmas da EJA etapa ensino fundamental e médio integrado são ínfimos em relação ao total geral de turmas da EJA, equivalendo a 1,4% em 2019.

Sobre o número de docentes com atuação na modalidade EJA, confirmou-se diminuição também, em 13,2%, no mesmo período. Essa redução foi maior na rede estadual de ensino, de 33,8%, e na rede municipal, de 6,2%. No entanto, na etapa ensino médio houve aumento, em 84,3%. O crescimento na rede estadual foi 62,5%. Todavia, na rede municipal de ensino, o número de docentes diminuiu em 36,4%. Entretanto, o aumento elevado se repetiu na etapa ensino fundamental e médio integrado, em 907,7%, com destaque para o aumento na rede estadual de ensino.

Em síntese constatou-se que, no período de 2007 a 2019, a política de EJA no estado Pará revelou-se pela redução no total de matrículas, no atendimento às matrículas focalizado na etapa ensino fundamental. O investimento evidenciado foi na etapa ensino médio, com destaque para o integrado – detentora dos mais elevados fatores de ponderações do Fundeb. De acordo com Carvalho (2014), o movimento indutor de matrículas na modalidade de ensino EJA na etapa ensino médio pode ser consequência do fator de ponderação mais elevado nessa etapa, equivalente a 1,2, enquanto na EJA com avaliação no processo, o valor é 0,80, inferior ao fator de ponderação base referente ao ensino fundamental regular, correspondente a 1,0.

### Receitas e despesas com a Educação de Jovens e Adultos na rede estadual de ensino do Pará

O olhar sobre as receitas e despesas da educação da rede estadual de ensino, de 2006 a 2019, constatou que o investimento na educação de jovens e adultos revelou-se bem inferior aos efetivados em outras etapas da educação básica, como pode ser observado nas tabelas apresentadas a seguir.

Tabela 3 – Receitas da educação e despesas com MDE na rede estadual do Pará  
(2007/2019) (R\$)

Ano	Receita Total (A)	Rec. Impostos 25% (B)	Receita Adicional FNDE (C)	% (B/A)	% (C/A)	Despesas MDE	Mínimo de 25% em MDE
2007	3.329.274.866	3.182.565.945	146.708.921	95,6	4,4	1.950.543.317	25,6
2008	3.839.433.976	3.571.201.446	268.232.530	93,0	7,0	2.132.307.013	25,4
2009	3.995.719.244	3.507.594.420	488.124.824	87,8	12,2	2.837.953.612	26,1
2010	4.945.134.441	3.729.878.772	1.215.255.669	75,4	24,6	2.988.639.147	25,3
2011	4.530.655.611	4.027.325.159	503.330.453	88,9	11,1	3.195.319.753	25,0
2012	4.566.912.166	4.099.436.334	467.475.832	89,8	10,2	3.689.342.994	25,2
2013	4.851.513.866	4.338.082.942	513.430.924	89,4	10,6	3.679.505.728	26,2
2014	3.754.594.372	3.209.428.259	545.166.113	85,5	14,5	3.889.704.398	25,6
2015	4.727.761.256	4.448.013.361	279.747.895	94,1	5,9	3.873.304.248	26,4
2016	4.823.692.032	4.529.463.396	294.228.636	93,9	6,1	3.763.892.674	26,6
2017	4.994.761.747	4.715.368.050	279.393.697	94,4	5,6	3.932.756.582	26,7
2018	5.143.996.416	4.871.353.271	272.643.145	94,7	5,3	4.219.215.162	26,7
2019	5.448.792.220	5.239.884.240	208.907.979	96,2	3,8	4.096.833.210	25,4
<b>Δ% 2007/2019</b>	63,7	64,6	42,4			110,0	

Fonte: Balanço do estado do Pará. Nota (1): Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE referente a julho/2020.

Em conformidade com os dados apresentados na tabela 3, percebe-se que as receitas destinadas ao financiamento da rede estadual de ensino do Pará aumentaram em 63,7%, de 2007 a 2019. O aumento da receita de impostos potencial e legalmente disponível à educação, ou seja, o mínimo de 25% foi de 64,6% e o das receitas adicionais, de 42,4%. Desse modo, ratificam-se os impostos como a principal fonte de receita, com participação média no total de 90,7%. Importa destacar que no cômputo das receitas adicionais incluem-se a complementação da União para o Fundeb, tendo em vista que se trata de uma unidade da federação que recebe complementação.

As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) cresceram em 110,0%, no mesmo período, ou seja, mais do que as receitas. Em relação ao total da receita de impostos, o percentual aplicado oscilou ao longo do período, mas sempre próximo do mínimo obrigatório, resultando em uma média no período de 25,8%. Na perspectiva de aprofundar as informações sobre o financiamento da educação no âmbito do governo do Pará, a tabela 4 apresenta a receita total do Fundeb e a movimentação entre o governo do Estado, os governos municipais e a participação da União, ou seja: as receitas

destinadas, as receitas recebidas, a complementação da União e o resultado líquido da movimentação no âmbito do Estado.

Tabela 4 – Dinâmica do Fundeb no âmbito do governo estadual do Pará  
(2007/2019) (em Reais)

Ano	Tot. de Rec. Fundeb (A = C+D)	Receita Destinada ao Fundeb (B)	Receita Recebida do Fundeb (C)	Compl. da União (D)	% Rec. Líq. Fundeb (E=RI/B*100)
2007	982.000.193	1.711.723.018	711.747.068	270.253.125	-42,6
2008	1.477.584.757	2.126.321.777	1.021.778.482	455.806.276	-30,3
2009	1.719.863.519	2.286.372.461	1.089.504.593	630.358.925	-24,1
2010	1.731.860.984	2.413.204.901	1.168.470.981	563.390.003	-28,1
2011	2.302.882.550	2.628.638.582	1.243.142.786	1.059.739.763	-11,8
2012	2.390.302.737	2.854.978.162	1.303.785.664	1.086.517.073	-16,1
2013	2.286.830.811	2.984.789.756	1.337.415.218	949.415.593	-23,3
2014	2.309.679.916	3.135.801.627	1.339.563.448	970.116.468	-26,2
2015	2.293.501.258	2.993.056.806	1.313.246.177	980.255.081	-23,0
2016	2.287.234.289	3.016.067.637	1.283.262.370	1.003.971.919	-23,8
2017	2.370.468.979	2.913.390.911	1.291.598.384	1.078.870.595	-18,1
2018	2.291.737.809	3.004.656.612	1.267.914.342	1.023.823.467	-22,0
2019	2.461.346.893	3.203.264.148	1.332.720.906	1.128.625.987	-19,9
<b>Δ% 2007-2019</b>	<b>150,6</b>	<b>87,1</b>	<b>87,2</b>	<b>317,6</b>	<b>-53,3</b>

Fonte: Balanço do estado do Pará. Nota (1): Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE referente a julho/2020 - Nota (2): RL = Resultado Líquido (perdas e ganhos).

De acordo com os dados apresentados na tabela 4, o total da receita do Fundeb do Pará aumentou em 150,6%. O aumento de receita também ocorreu tanto nas receitas enviadas, quanto nas recebidas, na complementação da União e nas “perdas” internas, ou seja, na redistribuição de receitas em favor dos municípios, evidenciadas no resultado líquido. A complementação da União cresceu em 317,6%. Essa complementação decorre do fato de o Pará apresentar valor-aluno inferior ao nacional, e, por isso as redes públicas são contempladas com a complementação de receitas. De acordo com Pinto (2015), a complementação da União tem o papel de equalizar as desigualdades entre os estados, “uma vez que cada unidade federativa possui seu próprio fundo, que não repassa recurso para outra” (PINTO, 2015, p. 104).

A seguir, os dados da tabela 5 expressam o investimento do governo do Estado do Pará na educação de jovens e adultos, por meio do cotejamento das despesas da

subfunção EJA com as despesas da função educação e os gastos por aluno, evidenciando a política para essa modalidade de ensino da educação básica, no período de 2007 a 2019.

Tabela 5 – Despesas com a função educação, despesas com EJA, gasto-aluno/EJA e gasto-aluno/MDE na rede estadual do Pará (2007/2019)

Ano	Despesa Função Educação (A)	Despesa EJA (B)	% (B/A)	Gasto-aluno/EJA	Gasto-aluno-MDE
2007	2.043.094.518	127.904.378	6,3	1.249	2.164
2008	2.355.140.039	137.953.588	5,9	1.397	2.702
2009	2.560.896.331	166.896.038	6,5	1.608	2.833
2010	2.964.777.433	209.270.792	7,1	2.038	3.283
2011	3.103.899.397	197.219.779	6,4	1.981	3.805
2012	3.577.762.361	208.949.395	5,8	2.121	4.470
2013	3.370.711.399	197.463.613	5,9	2.097	4.215
2014	3.486.022.426	209.433.976	6,0	2.292	4.389
2015	3.341.632.270	205.862.713	6,2	2.410	4.383
2016	2.977.469.493	175.982.387	5,9	2.256	3.865
2017	2.960.369.595	154.147.461	5,2	2.139	3.945
2018	2.904.089.009	142.673.476	4,9	2.100	3.924
2019	2.853.482.947	131.734.349	4,6	2.156	3.943
<b>Δ%</b>	39,7	3,0		72,6	82,2

Fonte: Balanço Geral do Estado do Pará. Nota (1): Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE referentes a julho/2020; Nota (2): as despesas consideradas no cálculo do gasto-aluno foram as de MDE e não da Função Educação.

Os dados evidenciam que, de 2007 a 2019, enquanto o aumento das despesas da função educação foi de 39,7%, o da subfunção Educação de Jovens e Adultos foi apenas 3%. Além disso, em termos percentuais, as despesas com essa modalidade de ensino representaram, em média, 5,9%, em que os valores oscilaram em movimento decrescente. No início da série, as despesas com EJA representavam 6,3% do total, aumentando para 7,1%, em 2010, mas decrescendo para 4,6% no final da série.

Quanto ao gasto por aluno, os dados mostram crescimento tanto no gasto-aluno de EJA quanto no gasto-aluno MDE, em 72,6% e 82,6%, respectivamente, com uma diferença entre eles de 1 pp. É importante destacar ainda a diferença entre os valores de gasto-aluno. Em 2006, a diferença entre o gasto-aluno EJA e o gasto-aluno MDE foi de 1,732 vezes e, em 2019, foi ampliada para 1,828 vezes. Importa destacar ainda que, no período de 2006 a 2019, as matrículas em EJA foram reduzidas em 39%, o que impactou positivamente no gasto por aluno, resultando no aumento percentual de 72,6%. Sobre a redução das matrículas, Pinto comentou:

Ao que parece, governos estaduais e municipais não estão muito preocupados em ampliar a oferta, exatamente porque a mesma emenda não previu uma fonte adicional de recursos para viabilizar uma ampliação das matrículas sem perda da qualidade, como já alertado por Pinto e Alves (2011). Essa queda tem colaborado para o crescente incremento do valor aluno disponibilizado pelo fundo, mas à custa da não incorporação de novos estudantes. (PINTO, 2015, p. 107)

Desse modo, constata-se haver um hiato entre a previsão das metas dos planos de educação para a educação de jovens e adultos e o investimento necessário, impossibilitando avanços na garantia de direito à educação para a população de 15 anos ou mais que se encontra fora da escola, apesar dos investimentos na EJA – etapa ensino médio integrado e profissionalizante.

### Considerações finais

Considerando todos os dados levantados e analisados ao longo deste texto, foi possível observar que o acesso à Educação de Jovens e Adultos foi previsto constitucionalmente, mas a política de financiamento da educação básica tem atuado como uma via de contenção para avanços na inclusão da população de jovens e adultos ao sistema escolar, tendo em vista que o Fundeb estabeleceu mecanismo, representado pelo fator de ponderação para a EJA, que não estimulou a expansão de matrículas e muito menos criou estratégias, a contento, que viabilizassem melhorias nas condições de oferta e assegurassem a permanência da população jovens e adulta na escola para completar o processo de escolarização.

O novo Fundeb, aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, objetiva continuar avançando na busca de equidade no gasto-aluno entre as regiões, as redes de ensino e as escolas, considerando as disparidades de capacidade de financiamento da educação. Um dos mecanismos para isso foi a ampliação da complementação da União, de 10 para 23%, a partir de um modelo híbrido na distribuição dessa complementação. Esse novo modelo mantém a distribuição dos 10% da complementação para as unidades da federação que não alcançarem, por meio das suas receitas de impostos, o Valor-Aluno Ano Final (VAAF), inovando com o restante da complementação, em que 10,5% são

distribuídos para as redes de ensino que não alcançarem o Valor-Aluno Ano Total (VAAT) e 2,5% para as redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (VAAR).

Desta feita, avalia-se que o novo Fundeb avança no que concerne à diversificação na redistribuição dos recursos da complementação da União assim como no aumento de sua contribuição financeira. Todavia, importa destacar que ainda ficará aquém do que é necessário para viabilizar o Custo-Aluno Qualidade (CAQ), previsto na Constituição. Além disso, foram introduzidos outros mecanismos de contenção para a garantia do direito à educação, como o cumprimento de condicionalidades de melhoria de gestão, de melhoria de aprendizagem e de outros indicadores que ainda serão definidos.

No novo cenário que se desponta, os desafios a serem enfrentados em defesa de políticas educacionais inclusivas requerem mobilizações em âmbito interno e externo à área de Educação. No que concerne ao escopo deste artigo – o financiamento da educação de jovens e adultos – as mobilizações, em âmbito interno, devem ser na direção de não permitir as travas de expansão do atendimento e potencializar os orçamentos para que seja possível diversificar as formas e condições de acesso à escola. Em âmbito externo, as mobilizações devem fortalecer as ações para efetivação de políticas econômicas sustentáveis que possibilitem o desenvolvimento e a garantia de direitos aos filhos e filhas, crianças, jovens e adultos das populações mais vulneráveis aos efeitos deletérios do capitalismo.

[...] enquanto não forem implementadas políticas afirmativas destinadas à educação popular, que viabilizem a criação da escola para o povo, esses tantos jovens e adultos excluídos do ensino escolar não serão incluídos verdadeiramente na sociedade.  
(Miguel Arroyo, 1986)



## Referências

ARROYO, Miguel González. **Da escola carente à escola possível**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1986. (Coleção Educação Popular, v. 8)

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2020.

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 altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2019.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. O financiamento da eja no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 635-655, dez. 2014.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. **As políticas para a educação de jovens e adultos nos governos Lula (2003-2010): incongruências do financiamento insuficiente**. 2011. 346 f. Tese. (Doutorado em Educação) – Instituição de Ensino, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da; SALES, Luís Carvalho; ALMEIDA, Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de. O financiamento da EJA no Fundeb: a política que reiterou a negação do direito. In: **PREPRINTS**. [S.l.]: Scielo, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org>. Acesso em: 10 out. 2021.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, n. 112, p. 939-959. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 07 out. 2020

ALVES, Thiago; PINTO, J. M. R.; FARENZENA, Nalu et.al. Fundeb: **Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade**. FINEDUCA. Nota Técnica, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br>. Acesso em: 01 jan. 2020.

GEMAQUE ROLIM, Rosana Maria. A política de fundos no financiamento da educação básica: considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia-MG v. 10, n. 1, p. 63-83, jan./abr. 2021.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 108-194, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a07>. Acesso em: 15 maio 2017.

HADDAD, Sergio; SIQUEIRA, Filomena. Analfabetismo entre jovens e adultos no Brasil. **Revista Brasileira de Alfabetização- ABAIF**, Vitória, v. 1, n. 2, p. 88-100, dez. 2015.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MACHADO, Maria Margarida. A trajetória da EJA na década de 90: políticas públicas sendo substituídas por solidariedade. In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 21, 1998, Caxambu. Trabalhos apresentados [...]. São Paulo: ANPED, 1998.

MARX, Karl. **Crítica ao programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MESZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo: Boitempo, 2015.

PARÁ. Lei nº 7.441, de 02 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial, República Federativa do Brasil** - Estado do Pará, Brasília, DF, jul. 2010. Disponível em: [http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee\\_pa\\_lei.pdf](http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_pa_lei.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

PARÁ. Lei nº 8.186 de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. **Diário Oficial, República Federativa do Brasil** - Estado do Pará, Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: <http://www3.seduc.pa.gov.br/pagina/5019-plano-estadual-de-educacao>. Acesso em: 30 mar. 2020.

PARÁ. Contabilidade Geral do Estado. **Balancos gerais do Estado**. Belém: Contabilidade Geral do Estado, ano. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/contabilidade-geral/4593-balancos-gerais>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PARÁ. Secretaria de Planejamento do Governo do Pará. **Lei Orçamentária Anual**. Belém: Secretaria de Planejamento do Governo do Pará, 2019. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/lei-or%C3%A7ament%C3%A1ria-anual-loa-0>. Acesso em: 17 ago. 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 101-117, jun. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Para onde vai o dinheiro: caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. **Revista FINEDUCA**, n. 14, Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 10 nov. 2021.

RUMMERT, Sonia. Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o "novo" que reitera antiga destituição de direitos. **Revista de Ciências da Educação**, Lorena, n. 2, p. 35-50, 2007.

SANTOS, Hélio de Souza. **O financiamento da rede estadual de ensino do Pará: prioridades e a participação da união** – (2006/2014). 2016. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Ufpa, Belém, 2016.

SOUZA, Donaldo Bello; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n.71, p.01-23 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227152.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

STAMATTO, Maria Inês Sucupira; PAIVA, Marlúcia Menezes de; MENEZES, Antônio Basílio Novaes Thomaz de (Orgs). **Educação escolar e não-escolar: reflexões a considerar**. Campinas-SP: Editora Mercado de Letras, 2016. Disponível em: <https://www.mercado-de-letras.com.br/resumos/pdf-23-05-17-13-48-11.pdf> Acesso em: 17 abr. 2020.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **O financiamento da educação de jovens e adultos no período de 1996 a 2006: farelos de migalhas**. 2010. 600 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituição de Ensino, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

ZANETTI, Maria Aparecida. O financiamento da educação de jovens e adultos na perspectiva dos fóruns de EJA do Brasil. **Paideia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 10, p. 85-102, dez. 2013.

Recebido em: 08/11/2022  
Aprovado em: 03/03/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE  
Revista Linhas  
Volume 24 - Número 54 - Ano 2023  
[revistalinhas@gmail.com](mailto:revistalinhas@gmail.com)