

Estado da publicação: O preprint foi publicado em um periódico como um artigo
DOI do artigo publicado: <https://doi.org/10.1590/0102-469832398>

O FINANCIAMENTO DA EJA NO FUNDEB: A POLÍTICA QUE REITEROU A NEGAÇÃO DO DIREITO

Rosana Evangelista da Cruz, Luís Carlos Sales, Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de
Almeida

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1901>

Submetido em: 2021-02-23

Postado em: 2021-03-05 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

O FINANCIAMENTO DA EJA NO FUNDEB: A POLÍTICA QUE REITEROU A NEGAÇÃO DO DIREITO

Rosana Evangelista da Cruz¹

Luís Carlos Sales²

Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de Almeida³

RESUMO: O estudo objetiva analisar o financiamento da EJA, problematizando os limites da matriz de financiamento do Fundeb. Buscou responder ao seguinte questionamento: o que justifica a existência de valores por aluno do Fundeb para a EJA menores do que o mínimo definido nacionalmente em Estado que recebe a complementação da União? A investigação foi de natureza quanti-qualitativa e de cunho documental. Teve como referências estudos sobre financiamento da educação e de políticas públicas para EJA. A pesquisa revelou que os valores de EJA, inferiores ao mínimo definido nacionalmente, ocorreu somente no estado do Piauí, devido a trava que impõe que a modalidade não pode se apropriar de mais de 15% do total do Fundo. O problema ocorreu nos últimos anos do Fundeb, 2017 a 2020, penalizando redes que investiram, significativamente, no aumento das matrículas de EJA, desconsiderando as realidades locais e negando os princípios constitucionais que asseguram o direito humano à educação.

Palavras-chave: Política Educacional, Financiamento da Educação, Fundeb, Educação de Jovens e Adultos, EJA.

YOUTH AND ADULTS' EDUCATION (EJA) FINANCING IN FUNDEB: THE POLICY THAT REINFORCED THE DENIAL OF RIGHT

ABSTRACT: The study aims to analyze the financing of EJA (Youth and Adult Education), problematizing the limits of the funding matrix of Fundeb. It sought to answer the following question: what justifies the existence of values per Fundeb student for EJA lower than the minimum defined nationally in the stateS/cities that receives the Union's complementation? The investigation was of a quanti-qualitative nature and of documentary nature. It was based on studies on financing education and public policies for EJA. The research revealed that the values of EJA, lower than the nationally defined minimum, occurred only in the state of Piauí, due to the lock that imposes that the modality cannot take over more than 15% of the total of the Fund. The problem occurred in the last years of Fundeb, 2017 to 2020, penalizing networks that invested significantly in the increase of EJA enrollments, disregarding local realities and denying the constitutional principles that ensure the human right to education.

Keywords: Educational Policy, Education Financing, Fundeb, Youth and Adult Education, EJA.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS (EJA) EN EL FUNDEB: LA POLÍTICA QUE REITERÓ LA NEGACIÓN DEL DERECHO

¹ Doutora em Educação, docente do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8341-0835>.

² Doutor em Educação, docente do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9006-8401>.

³ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4528-0934>.

RESUMEN: El estudio objetiva analizar el financiamiento de la EJA, problematizando los límites de la matriz de financiamiento del Fundeb. Buscó responder a la siguiente pregunta: ¿Qué justifica la existencia de valores por alumno del Fundeb para la EJA menores que el mínimo definido nacionalmente? ¿En que estado recibe la complementación de la Unión? La investigación fue de naturaleza cuanti-cualitativa y de tipo documental. Tuve como referencias estudios sobre financiamiento de la educación y de políticas públicas para EJA. La investigación reveló que los valores de EJA, inferiores al mínimo definido nacionalmente, ocurrió solamente em el estado de Piauí, debido a la traba que impone que la modalidad no puede apropiarse de más de 15% del total del Fondo. El problema ocurrió em los últimos años del Fundeb, 2017 a 2020, penalizando redes que invirtieron, significativamente, em el aumento de las matrículas de EJA, desconsiderando las realidades locales y negando los principios constitucionales que aseguran el derecho humano a la educación.

Palabras-clave: Política Educacional, Financiamiento de la Educación, Fundeb, Educación de Jóvenes y Adultos.

INTRODUÇÃO

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é uma modalidade da Educação Básica que visa a oferta do ensino para as pessoas que, em geral, por motivos de natureza socioeconômica, não puderam se inserir no sistema educacional ou concluir a escolaridade na idade constitucionalmente prevista. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) nº 9.394/96, é público de EJA os adolescentes, a partir de 15 anos, que não completaram o Ensino Fundamental, e os jovens, a partir de 18 anos de idade, que não concluíram o Ensino Médio.

A EJA aparece na história da educação brasileira com a perspectiva de atender pessoas da classe trabalhadora vistas como disfuncionais às demandas de desenvolvimento econômico, como uma forma de preparar mão de obra para o mercado de trabalho (CASTRO, 2020). Com os objetivos restritos aos interesses do sistema econômico, historicamente, a EJA foi secundarizada como possibilidade de acesso ao ensino, uma vez que seu financiamento não se colocava como uma das medidas relevantes nas políticas educacionais (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Somente com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, a modalidade EJA passou a estar presente na política de fundos de financiamento da educação, levando à expectativa de que essa medida resultaria na ampliação da oferta, já que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em vigor de 1997 a 2006, desestimulou o atendimento da referida modalidade, ao priorizar o ensino fundamental regular (CASTRO, 2020).

No entanto, em que pese o avanço legal da inclusão da EJA no Fundeb, o mesmo foi limitado pela definição de que essa modalidade não poderia se apropriar de mais de 15% do total dos recursos do Fundo (sistema conhecido como trava) e pela instituição do menor fator de ponderação entre as etapas e modalidades da educação básica contempladas com essa política, equivalendo, em 2007, a 70% do valor por aluno do ensino fundamental regular urbano (BRASIL, 2007a), situação que vigorou nos dois primeiros anos do Fundeb (CARVALHO, 2014).

A restrição do financiamento de EJA no Fundeb, como exposto, resultou em muitas críticas porque, além de desestimular a oferta, por causa do valor rebaixado por aluno e da trava de 15%, teto efetivo de participação da modalidade no Fundo de cada Estado (PINTO, 2007; MACHADO, 2009; CARVALHO, 2014; DI PIERRO, 2015), não considerou o valor efetivamente necessário para uma oferta de qualidade, problema verificado na lógica geral do Fundeb, calcada no valor por aluno e não em um custo-aluno-qualidade, como defendido pela Campanha Nacional em Defesa da Educação

(CARREIRA; PINTO, 2007). Este conceito foi incorporado no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, como possibilidade de cumprimento do artigo 4º da LDB, que trata dos padrões mínimos de qualidade a ser garantidos na oferta educacional no país.

Em que pese o limite de apropriação da EJA em relação ao total do Fundeb, na Lei nº 11.494/2007, não foram explicitadas as consequências para os entes federados em caso do não cumprimento da trava de 15%. Por isto, Machado (2009, p. 26) questionava: “O que significaria a matrícula de EJA não poder ultrapassar 15% de toda a matrícula no interior no Fundeb em cada sistema?”. No mesmo sentido, Carvalho (2014, p. 639) indicava que “o teto de 15% das matrículas de EJA, [...] ainda que apenas no aspecto simbólico”, poderia ser um fator a inibir o investimento em EJA.

A materialização das consequências de ultrapassar a trava dos 15% pode ser observada em análise das portarias interministeriais que definem as matrículas e os valores considerados no Fundeb, de 2017 a 2020. Nelas foi possível constatar que um Estado que recebe a complementação Federal teve valores diferenciados do mínimo nacional para a Educação de Jovens e Adultos, para a educação infantil e para o ensino médio. Esse fato suscitou o seguinte questionamento: o que justifica a existência de valores anuais por aluno do Fundeb para a EJA menores do que o mínimo definido nacionalmente nas Portarias Interministeriais que orientam a execução do Fundo?

A situação supracitada, única entre os fundos estaduais durante a vigência do Fundeb, no formato encerrado em 2020, aconteceu somente no estado do Piauí. Tal fato foi motivado movido pelo aumento significativo das matrículas de EJA na rede estadual, que investiu na ampliação da oferta para jovens e adultos, especialmente após 2016, decorrente da política inclusiva proposta e das perdas consideráveis de recursos na redistribuição interna do Fundo, devido à acelerada municipalização do ensino fundamental. De 2015 para 2018, a rede estadual de educação teve um aumento de 225,4% nas matrículas de EJA, as quais passaram de 40.960 para 133.295 (BRASIL, 2016a, 2019a), o que teve impacto nos valores do Fundeb do ano seguinte. De 2006 a 2019, decorrente da política de municipalização, as matrículas estaduais de ensino fundamental regular caíram de 137.071 para 34.485, conforme dados publicados nos anexos das Portarias Interministeriais do Fundeb, de 2007 a 2020.

A constatação dessa anomalia nas tabelas publicadas anualmente nas Portarias Interministeriais que definem o valor anual mínimo nacional por aluno do Fundeb levou ao desenvolvimento deste estudo, que tem por objetivo analisar o financiamento da EJA no âmbito do Fundeb, problematizando os limites dessa matriz de financiamento da educação para a garantia do direito da população jovem e adulta excluída da educação básica. A investigação foi de natureza quanti-qualitativa e de cunho documental, com base na legislação que instituiu e normatizou o Fundeb desde a sua criação e nas Portarias Interministeriais que estabelecem os parâmetros operacionais para o Fundeb, publicadas de 2007 a 2020. As referências centrais que contribuíram para a construção do estudo são do campo do financiamento da educação e das políticas públicas para EJA (HADDAD, DI PIERRO, 2000; PINTO, 2007; MACHADO, 2009; CARVALHO, 2014; CASTRO, 2020).

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira consiste nesta introdução, que contextualiza o tema e apresenta o objetivo e a metodologia da pesquisa. A segunda aborda questões centrais relativas à EJA e ao seu financiamento. A terceira trata do financiamento da EJA no âmbito do Fundeb na realidade investigada. A quarta e última seção consolida as considerações finais do artigo.

A EJA E O SEU FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE FUNDOS

A educação de jovens e adultos é uma modalidade de oferta educacional direcionada para o atendimento da população de 15 a 17 anos que não concluiu o ensino fundamental e de mais de 18 que não concluiu o ensino médio. O direito dessa população está previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado, com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e da obrigatoriedade, inclusive para os que “não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988). Esta ideia de idade própria é combatida pelos movimentos em defesa da EJA por entenderem que a educação é um direito independentemente da faixa etária do cidadão (CONFINTEA, 2010) e que a aprendizagem ocorre ao longo da vida.

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. Carvalho (2014, p. 636) argumenta que 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”.

A LDB/96 também contempla a Educação de Jovens e Adultos, nos termos da Constituição Federal, inclusive estabelecendo a oferta de educação escolar regular, com características, modalidades e condições “adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996b). Além da LDB, também direcionam as políticas para o setor os Planos Nacionais de Educação, as Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos (2000) e as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (2010), entre outros.

A Constituição determinou, no art. 214, que seria estabelecido um plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam, entre outros, à erradicação do analfabetismo. Após intenso processo de tramitação em que se embateram dois diferentes projetos de Lei, um materializado na proposta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e outro de iniciativa do governo federal (BOLLMANN, 2010), foi aprovado o PNE (Lei nº 10.172/2001) que, embora partisse de diagnóstico, metas, objetivos e estratégias, não previu recursos para sua viabilização, já que foi vetada pelo Presidente da República, na época Fernando Henrique Cardoso, a meta referente ao financiamento da educação (7% do PIB). No que tange à EJA, o PNE/2001 informou uma taxa de analfabetismo de 14,7% no Brasil, mas, devido às intensas desigualdades regionais, o Nordeste despontava com a taxa, em 1996, de 28,7% (BRASIL, 2001). Esse PNE foi secundarizado pelo poder público como instrumento de planejamento, não sendo referência para o desenvolvimento das políticas educacionais do período.

Em relação ao PNE de 2014 (Lei nº 13.005/2014), ele teve seu processo gestado a partir das conferências de educação que aconteceram desde 2009, abrangendo etapas preparatórias de âmbito municipal, intermunicipal e estadual, com a culminância em Conferências Nacionais de Educação (Conae), realizadas em 2010 e 2014, com intenso processo de envolvimento da sociedade e de discussão no parlamento brasileiro. Com idas e vindas relacionadas à atuação das diferentes forças políticas e interesses presentes na disputa por imprimir no novo PNE uma concepção sobre papel do Estado; “a relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação” (DOURADO, 2016, p. 21), o processo culminou no atual PNE, que traz avanços importantes para a garantia do direito à educação.

No que tange à EJA, o PNE/2014 tem três metas pertinentes ao direito educacional dos jovens e adultos: ampliação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade (Meta 8); elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos e erradicação do analfabetismo (Meta 9); e oferta da EJA integrada à educação profissional (Meta 10). No entanto, em que pese o avanço da inserção da EJA no PNE, o financiamento das políticas para essa modalidade continua sendo um gargalo, como bem pontuado por Pinto (2007), Machado (2009), Carvalho (2014) e Di Pierro (2015).

A Constituição Federal (CF) estabelece o mínimo de 18% (União) e 25% (estados, Distrito Federal e municípios) de aplicação dos impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Na CF, não há disposições que estabeleçam o quanto deve ser investido desses recursos em cada etapa e modalidade de ensino. O Fundeb, embora também não estabeleça o quanto deve ser investido, avança ao determinar a participação das matrículas, inclusive de EJA, no montante a ser distribuído no interior de cada estado, entre ele e seus municípios, instituindo os chamados fatores de ponderação.

O Fundeb é um Fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, que concentra a maior parte dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo o aporte de 20% sobre: I - imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); IV - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios (ITR-M); V - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); VI – Fundo de Participação dos Municípios (FPM); VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal (IPI-Exp); VIII - recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (BRASIL, 2007a).

Além dos recursos supracitados, participam do Fundeb: parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir, receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos incluídos no Fundo, bem como juros e multas eventualmente incidentes e a complementação da União, que deve equivaler a, no mínimo, 10% do total do Fundo, sendo direcionado, exclusivamente, para os estados e municípios cujo valor *per capita* não atingir o valor anual mínimo nacional por aluno definido nacionalmente. Ainda compõem as receitas do Fundeb eventuais recursos provenientes de rendimento financeiro de aplicação dos montantes do Fundo (BRASIL, 2007a).

A redistribuição do Fundeb tem por base o número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental e matrículas estaduais no ensino fundamental e médio presenciais, conforme dados do Censo Escolar do ano anterior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os valores anuais por aluno consideram as diferenças por etapa e modalidade da Educação Básica, mediante os chamados fatores de ponderação, definidos por uma Comissão Intergovernamental para a Educação Básica de Qualidade, composta por um membro do Ministério da Educação (MEC), cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e cinco da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), sendo um de cada região do país.

A referida Comissão tem várias atribuições, mas, no que tange aos objetivos deste artigo, destaca-se a de definir “os fatores de ponderação aplicáveis às diferentes etapas e modalidades da educação básica” (BUENO; PERGHER, 2017, p.6), os quais nortearão os “limites proporcionais de aplicação de recursos utilizados como parâmetros de operacionalização do FUNDEB” (BRASIL, 2007a). Em suma, o cálculo do valor anual por aluno a ser executado, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, implica considerar o total de recursos vinculados ao Fundo e o número de matrículas presenciais efetivadas no âmbito de atuação prioritária de cada ente (nos municípios: a educação infantil e o ensino fundamental; nos estados: o ensino médio e o ensino fundamental). O resultado do valor para cada etapa e modalidade, considerando também a localização urbana e rural, é alcançado pela multiplicação do valor estipulado para os anos iniciais do ensino fundamental urbano pelos fatores de ponderações definidos pela referida Comissão.

Bueno e Pergher (2017) informam que, no primeiro ano de Fundeb, como ainda não estava instituída a Comissão (o que ocorreu somente quando aprovada a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007), os fatores de ponderação foram definidos pela Junta de Acompanhamento dos Fundos, composta pelo MEC, pela Undime e pelo Consed. Depois disto, com a Junta transformada em Comissão Intergovernamental, os fatores passaram a ser deliberados no seu âmbito, havendo mudanças no decorrer dos anos, principalmente na educação infantil.

No que se refere à Educação de Jovens e Adultos, objeto deste artigo, em que pese o avanço de sua inclusão na política de Fundos, reparando, de certa forma, a exclusão feita no Fundef, outros fatores reiteraram a exclusão. Carvalho (2014, p. 636) informa que o Fundeb trouxe um novo alento para a EJA, decorrente da expectativa de que assegurasse recursos para que estados e municípios pudessem “cumprir com suas obrigações e manter ou abrir novos cursos de EJA, em todo o país”. No entanto, o próprio autor destaca os mecanismos pelos quais o Fundeb reiterou o histórico tratamento desigual no financiamento da modalidade:

- 1) a limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do Fundeb para esta modalidade de educação e 2) a fixação do fator de ponderação atribuído à EJA, de 0,7 do valor de

referência estabelecido às séries iniciais do ensino fundamental “regular” urbano, no ano de implantação do Fundeb, menor dentre todas as etapas e modalidades da educação básica (CARVALHO, 2014, p. 637).

O primeiro aspecto destacado por Carvalho (2014) foi expresso no Art. 11 da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, dispondo que “a apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos [...] observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo” (Brasil, 2007a). O anexo Nota Explicativa da referida Lei, que detalha a forma de realização do cálculo para a distribuição dos recursos do Fundeb, determina, como última etapa, a “verificação, em cada Estado e no Distrito Federal, da observância do disposto no §1º do art. 32 (ensino fundamental) e no art. 11 (educação de jovens e adultos) desta Lei, procedendo-se aos eventuais ajustes em cada Fundo” (BRASIL, 2007a). Desta forma, havia na Lei a indicação clara de que Estados que investissem na ampliação do direito à educação da população público da EJA seriam penalizados caso ultrapassassem a margem de 15% no total de matrículas, embora não estivesse claro como isso ocorreria.

Sena (2008, p. 333) aponta uma “antinomia normativa” na legislação do Fundeb, isto porque detecta que a Lei nº 11.494/2007, norma infraconstitucional que fixou a trava de 15% para EJA, está em contradição com o objetivo disposto no art. 214 da Constituição Federal de erradicar o analfabetismo, presente nas orientações para a elaboração do PNE (BRASIL, 1988).

No que tange ao fator de ponderação, conforme dados organizados pela Confederação Nacional dos Municípios (2019), à EJA foi reservado, desde o primeiro ano do Fundeb, o menor fator de ponderação: 0,7 (em 2007 e 2008) e 0,8 (a partir de 2009). A EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo, em 2007 e 2008, teve a mesma ponderação de 0,7. No entanto, esse valor foi elevado para 1,0, em 2009 e 2010, alcançando 1,2 a partir de 2011, denotando maior valorização. Esse aumento ocorreu, possivelmente, como política de incentivo aos estados na ampliação da oferta da educação profissional, não obstante a ponderação ainda ser menor do que a assegurada para o ensino médio integrado à educação profissional, que, desde o primeiro ano do Fundeb, foi de 1,3.

Os limites impostos no Fundeb para a oferta de EJA culminou em críticas dos movimentos sociais, como o Fórum de Educação de Jovens e Adultos e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2007), e da comunidade acadêmica (PINTO, 2007; SENA, 2008; GOUVEIA, 2008; MACHADO, 2009; DI PIERRO, 2015, DAVIES, 2021), sem que tenha sido tomada nenhuma atitude do poder público para reverter essa discriminação.

Pinto problematiza que não há qualquer justificativa que ampare a definição de valores da educação de jovens e adultos menores do que os direcionados ao ensino fundamental, “a não ser que se tenha por objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade” (2007, p. 892). Assim, não se deve desvincular a discussão dos fatores de ponderação das condições efetivas de oferta educacional de qualidade, o que parece não ter sido horizonte da política desenvolvida no âmbito do Fundeb até o ano de 2020, embora o Art. 13 da Lei nº 11.494/2007 tenha orientado que a Comissão Intergovernamental deveria levar em consideração, ao especificar as ponderações, “a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep” (BRASIL, 2007a).

Em que pese estar explícito na legislação a necessidade de observar o custo real de cada etapa e modalidade na definição dos fatores de ponderação, houve arbitrariedade nessa definição pela Comissão, sendo que as deliberações estiveram muito mais relacionadas às pressões de estados e municípios (PINTO, 2007) decorrentes da correlação de forças entre interesses desses dois entes federados na distribuição de recursos (GOUVEIA, 2008), do que na consideração aos estudos sobre custo aluno disponíveis naquele período, como os desenvolvidos por Farenzena (2005), Verhine (2006) e Camargo *et al.* (2006).

Ademais, Davies (2021) aponta, como uma das fragilidades do Fundeb, a indefinição de critérios para determinar os fatores de ponderação, já que ficou a cargo do Inep a realização de estudos sobre custo que poderiam municiar a Comissão nessa tarefa. O autor expõe que as atas de reuniões da referida Comissão, durante a vigência do Fundeb, não informaram os critérios de fixação e de alteração dos fatores de ponderação, deixando as decisões bem longe das determinações legais relacionadas à instituição de padrão de qualidade baseada em custo mínimo por aluno, conforme previsto na LDB, na

Lei nº 9.424/96 e PNE/2014, revelando que a definição teve um caráter mais contábil do que pedagógico, expondo o descompromisso federal com o financiamento da oferta educacional com qualidade (DAVIES, 2021).

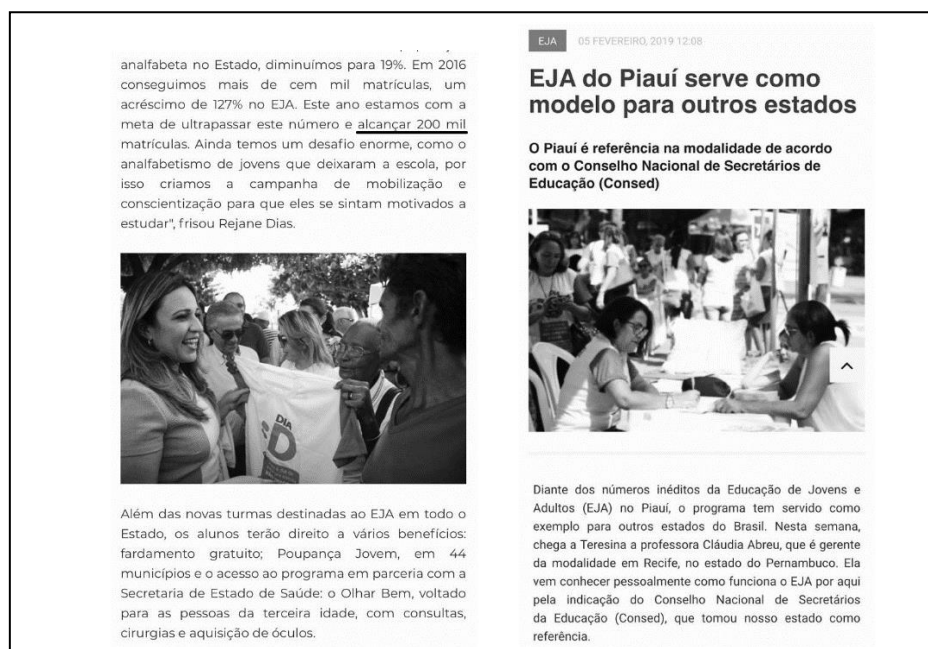
Os limites do formato do Fundeb resultaram em queda de 28,9% nas matrículas da EJA, de 2006 para 2017 (CASTRO, 2020, p. 58). No entanto, diferentemente da maior parte dos Estados da Federação, no Piauí, detectou-se um aumento significativo da oferta de EJA, o que resultou em consequências no financiamento no âmbito do Fundeb. Na análise das Portarias Interministeriais que definem os valores anuais por aluno, detectou-se, a partir de 2017, que o Estado do Piauí, uma das Unidades da Federação que recebe a complementação do Fundeb, teve valores anuais por aluno menores do que o definido nacionalmente, assunto da próxima seção deste artigo.

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E A APLICAÇÃO DO ART. 11 DA LEI Nº 11.494/2007 NO PIAUÍ – A TRAVA DA EJA

O Piauí é um Estado nordestino que tem índices de desenvolvimento socioeconômico baixos. No campo educacional, tem a terceira menor taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais do Brasil (84%), acima apenas de Alagoas e Paraíba, segundo o Relatório de Avaliação do terceiro ciclo do PNE, publicado pelo Inep (2020). O mesmo documento indica que o Piauí apresenta a segunda maior taxa de analfabetismo funcional (26,4%) da população na referida faixa etária. Segundo Castro (2020), o analfabetismo no Estado correspondeu, em 2018, segundo dados do IBGE, a 16,6% da população de 15 anos ou mais, percentual bem superior à média nacional (6,8%) e nordestina (14,5%), sendo a segunda maior do Brasil. Por si só, esses dados justificam políticas contundentes de inclusão da população jovem e adulta no sistema educacional, visando assegurar seu direito à educação.

A rede estadual investiu na ampliação das matrículas, principalmente após o ano de 2016, como expresso na Figura 01, a seguir, na qual a Secretária de Educação (Seduc) do período efetiva campanha para ampliar o atendimento da EJA, apresentando como meta alcançar 200 mil matrículas.

Figura 01 – Matérias publicadas no Portal da Secretaria de Estado da Educação (Seduc) - 2017.

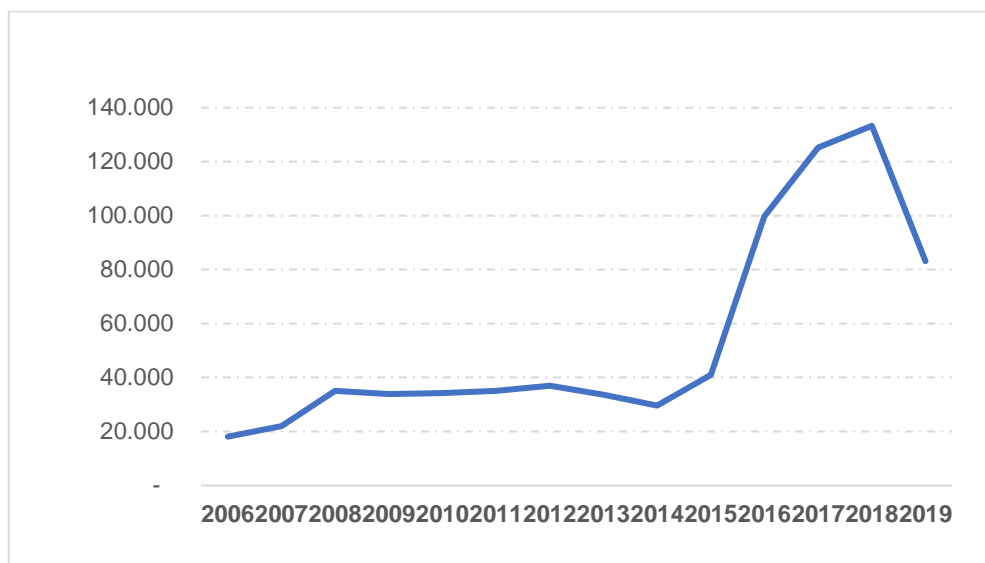


Fonte: Portal da Seduc PI. Matéria do dia 24/01/2017, título: *Seduc realiza campanha para matrículas em Oeiras* (PIAUÍ, 2017); e em 05/02/2019, título: *EJA do Piauí serve como modelo para os outros estados* (PIAUÍ, 2019b).

Nas matérias publicadas, fica evidente a determinação da Secretaria de Educação de ampliar as matrículas da EJA. Em que pese o não alcance da meta divulgada, a decisão política de ampliar,

significativamente, o atendimento do público alvo da EJA teve um grande impacto, o qual pode ser constatado no Gráfico 01, a seguir, que apresenta a evolução das matrículas em EJA na rede estadual.

Gráfico 01 – Evolução das matrículas em EJA na Rede Estadual do Piauí 2006 a 2019



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos anexos das Portarias Interministeriais referentes a matrículas consideradas no Fundeb (2007 a 2020). As Portarias utilizam as matrículas Censo Escolar do ano anterior para o cálculo da distribuição dos recursos do Fundeb, por isto o gráfico aponta a matrícula efetiva de 2006 a 2019.

Analisando-se o Gráfico 01, verifica-se que, um ano antes do início do Fundeb (2006), as matrículas em EJA na Rede Estadual não chegavam a 20.000. Observa-se um crescimento nos dois anos posteriores (2007 e 2008) e uma estabilização no movimento das matrículas até 2012, quando se inicia uma redução até 2015, atingindo a marca de 29.554 matrículas. O significativo crescimento das matrículas tem início em 2016, continua em 2017 e chega ao ápice em 2018, quando atinge a marca de 133.295 matrículas, representando um expressivo crescimento de 225,4%, em apenas 3 anos (2016 a 2018).

A necessidade da gestão de ampliar as receitas do Fundeb e a vontade política de ampliar as matrículas em EJA podem ter sido os principais fatores para o significativo crescimento das matrículas na rede estadual. No entanto, em 2019, observa-se uma forte queda nas matrículas (50.225), provavelmente em função da percepção dos gestores da Secretaria de Estado da Educação dos efeitos econômicos nocivos da Trava da EJA contida na Lei do Fundeb, que, na prática, alterou os valores anuais por aluno praticados no Piauí, a partir do significativo crescimento de matrículas de jovens e adultos iniciado em 2016.

A exclusão de mais de 50 mil matrículas da EJA pela Rede Estadual, de um ano para o outro, traz embutido nessa ação a negação da garantia do direito à educação e a impossibilidade de que jovens e adultos possam acessar outros direitos pela falta de conhecimento, como problematiza Silva (2020):

A EJA é [...] um *Direito Humano*. Humano porque, quando ele é negado ao sujeito, outros direitos também o são e o gozo da Educação potencializa e viabiliza a prática de outros direitos... Saber ler, escrever, interpretar texto e contexto é direito, visto que, sem essas ferramentas, não se efetiva o direito à saúde (se não leio a receita, posso adquirir medicamento trocado), à alimentação (se não leio a data da validade, posso ingerir alimentos estragados)... Enfim, sem leitura de mundo e de palavra não se efetivam todos os demais direitos sociais, como moradia, transporte, lazer, previdência social, proteção à maternidade, proteção à infância e assistência social (SILVA, 2020, s/p – grifos da autora).

A autora bem localiza o significado da EJA como um direito humano e suas palavras levam a questionar, na realidade da rede estadual do Piauí: é justo uma política educacional inclusiva ser penalizada, resultando no recuo do poder público nas ações de expansão do atendimento de jovens e adultos?

Esse recuo, por parte da Secretaria de Educação do Piauí, que se expressou na redução das matrículas, começou quando o problema foi identificado. Isso levou os gestores do órgão a buscar

informações e providências junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), questionando os motivos de o valor aluno de EJA com avaliação no processo do Estado, na Portaria Interministerial nº 7, de 28 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018c), “ter sofrido uma redução de mais de 40% do valor utilizado como parâmetro para cálculo do valor nacional do aluno de EJA” (PIAUI, 2019a, p. 2). A situação foi verificada nas portarias publicadas de 2017 a 2020, levando a ser atribuído, ao Piauí, um valor por aluno de EJA inferior a outras Unidades da Federação que também recebem a complementação federal ao Fundeb.

A Seduc argumentou a importância de ampliação da oferta de EJA para assegurar o direito à educação do público da modalidade e para alcançar a Meta 9 do PNE, relacionada à ampliação da escolaridade e à erradicação do analfabetismo.

O FNDE, em resposta, após expor a sistemática de funcionamento do Fundo, destacou a existência de limitação prevista na Emenda Constitucional nº 53, que estabelece apropriação de até 15% dos recursos relativos às matrículas na modalidade EJA em cada Estado ou Distrito Federal (Alínea c do Inciso III do *caput* do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), expondo os procedimentos adotados para que a trava seja respeitada, nos termos do Anexo da Lei nº 11.494/2007:

Para a adequação do segundo filtro (15%),⁴ calcula-se os recursos financeiros a serem disponibilizados à Educação de Jovens e Adultos (EJA), por UF, separadamente e, quando há situações em que as receitas a serem disponibilizadas à EJA ultrapassem o limite posto de 15% do total de recursos financeiros da UF, adequa-se o valor por aluno/ano dos segmentos de ensino de EJA de forma que o teto de 15% não seja ultrapassado, e distribuindo-se o recurso financeiro excedente aos demais segmentos de ensino, exceto ao ensino fundamental (cujo valor serve de referência ao valor mínimo por aluno/ano nacional) (BRASIL, 2019b, p. 3).

Dessa forma, o FNDE argumentou que a trava da EJA e a necessidade de adequação ao limite de 15% impôs a diminuição do valor por aluno, acarretando na diminuição dos recursos da modalidade no Piauí. No entanto, a diferença, tratada como “recurso financeiro excedente”, foi redistribuída aos demais segmentos de ensino, exceto o ensino fundamental (cujo valor serve de referência ao mínimo por aluno nacional) “de forma que os recursos financeiros previstos sejam suficientes” (BRASIL, 2019b, p. 3).

Para melhor ilustrar esse fenômeno ainda não abordado na literatura que trata do financiamento da educação, foi elaborada a Tabela 01, a qual apresenta a série histórica dos valores anuais por aluno (o praticado no Piauí - VAA PI - e o Nacional - VAA NAC), referentes às modalidades EJA com Avaliação no Processo e EJA integrada à Educação Profissional (2007 – 2020). Destaca-se, na referida tabela, a redução nos fatores de ponderação praticados no Piauí em relação aos nacionais, bem como a diferença (DIF) entre o valor por aluno/ano praticado no Piauí (VAA PI) e o definido nacionalmente (VAA NAC).

TABELA 01 – Série histórica dos valores por aluno/ano, fatores de ponderação e as diferenças entre VAA PI e VAA NAC, referentes às modalidades EJA com avaliação no processo e EJA integrada à Educação Profissional (2007 – 2020)

⁴ Segundo a resposta do FNDE, o primeiro filtro citado está previsto no art. 32, parágrafo 1º da Lei nº 11.494, de 2007, segundo o qual: “§ 1º - Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento” (BRASIL, 2019b, p. 3)

EJA - Avaliação no Processo						EJA - Integrado Educação Profissional				
Ano	Fator Ponderação Nacional	VAA NAC	Fator Ponderação Piauí	VAA PI	DIF	Fator Ponderação Nacional	VAA NAC	Fator Ponderação Piauí	VAA PI	DIF
2007	0,70	662,40	0,70	662,40	0,00	0,70	662,40	0,70	662,40	0,00
2008	0,70	792,64	0,70	792,64	0,00	0,70	792,64	0,70	792,64	0,00
2009	0,80	977,07	0,80	977,07	0,00	1,00	1.221,34	1,00	1.221,34	0,00
2010	0,80	1.131,88	0,80	1.131,88	0,00	1,00	1.414,85	1,00	1.414,85	0,00
2011	0,80	1.383,42	0,80	1.383,42	0,00	1,20	2.075,13	1,20	2.075,13	0,00
2012	0,80	1.493,72	0,80	1.493,72	0,00	1,20	2.240,58	1,20	2.240,58	0,00
2013	0,80	1.618,01	0,80	1.618,01	0,00	1,20	2.427,01	1,20	2.427,01	0,00
2014	0,80	1.828,45	0,80	1.828,45	0,00	1,20	2.742,68	1,20	2.742,68	0,00
2015	0,80	2.636,25	0,80	2.636,25	0,00	1,20	3.054,37	1,20	3.054,37	0,00
2016	0,80	2.191,89	0,80	2.191,89	0,00	1,20	3.287,84	1,20	3.287,84	0,00
2017	0,80	2.341,25	0,71	2.092,35	248,90	1,20	3.511,87	1,07	3.138,52	373,35
2018	0,80	2.438,99	0,60	1.826,33	612,66	1,20	3.658,48	0,90	2.739,50	918,98
2019	0,80	2.752,24	0,57	1.975,62	776,62	1,20	4.128,35	0,86	2.963,43	1.164,92
2020	0,80	2.679,62	0,77	2.595,47	84,15	1,20	4.019,48	1,16	3.894,70	124,78

Fonte: Elaborada pelos autores a partir das Portarias Interministeriais publicadas de 2007 a 2020 (considerando a última Portaria que define os valores do referido ano).

Na Tabela 01, verifica-se que os fatores de ponderações nacionais na modalidade EJA com avaliação no processo praticamente não variaram no período analisado, passando de 0,7 nos dois primeiros anos do Fundeb (2007 e 2008) para 0,8 em 2009, mantendo-se esse valor até 2020. Nacionalmente, a modalidade EJA integrada à educação profissional obteve um aumento substancial em sua ponderação ao passar de 0,7 em 2007 para 1,00 no ano de 2009 e para 1,2 a partir de 2011, permanecendo esse valor até 2020.

As ponderações são usadas na redistribuição dos recursos do Fundeb, considerando as diferenças entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, cujos valores são definidos nacionalmente pela Comissão Intergovernamental, para cada exercício financeiro, sendo publicados em Portarias Interministeriais com as previsões dos recursos do Fundeb para estados e municípios.

Na Tabela 1, observa-se os valores dos fatores de ponderação nacionais para as modalidades EJA com avaliação no processo (0,7 e 0,8) e para a EJA integrada à educação profissional (0,7, 0,8, 1,00 e 1,2). Os fatores utilizados no Piauí de 2007 a 2016 são os mesmos definidos nacionalmente. No entanto, de 2017 a 2020, os valores do VAA do PI dessas duas modalidades da EJA sofreram redução e, conseqüentemente, os fatores de ponderação, situação percebida pelos gestores da Secretaria de Estado da Educação do Piauí (Seduc) somente em 2018.

A referida redução na EJA com avaliação no processo teve início em 2017 e continuou nos anos seguintes, até 2020. Todos os valores por aluno ano (VAA) do Piauí da modalidade nesse período ficaram abaixo do VAA nacional e os fatores de ponderação ficaram abaixo de 0,8 (fator nacional), sendo 0,71 em 2017, 0,6 em 2018, 0,57 em 2019 e 0,77 em 2020.

Na EJA integrada à educação profissional, a redução também se inicia em 2017 e continua até 2020. Todos os fatores de ponderação desse período ficaram abaixo de 1,2 (fator nacional), sendo 1,07 em 2017, 0,9 em 2018, 0,86 em 2019 e 1,16 em 2020 no estado do Piauí.

Essa redução nos fatores prejudicou as redes de ensino que mais investiram na ampliação do atendimento nessas duas modalidades da EJA no Piauí, pois significaram perdas financeiras, as quais são mensuradas, conforme Tabela 01, nas colunas DIF, durante os anos 2017 a 2020. Vale destacar que a coluna DIF foi calculada pela subtração entre o VAA PI (valor por aluno/ano no Piauí) e o VAA NAC (valor por aluno/ano nacional); os valores negativos na coluna DIF representam as perdas. Portanto, de 2017 a 2020, o valor anual por aluno pago para as redes de ensino piauiense que tinham alunos matriculados nas modalidades da EJA (com Avaliação no Processo e Integrada à Educação Profissional) foi inferior ao praticado nacionalmente, possibilidade que não tinha sido aventada no âmbito do Fundeb, mesmo sendo clara a trava discriminatória de 15% para a EJA estabelecida na Lei nº 11.494/2007.

Dentre as redes que mais apresentaram perdas no Piauí em EJA nesse período, destaca-se a Estadual. No entanto, mesmo recebendo complementação da União, a perda da EJA foi associada ao

aumento de valores por aluno nas demais etapas no Piauí e modalidades contempladas no Fundo, com exceção do ensino fundamental, mediante redistribuição dos recursos perdidos com a trava da EJA.

Para ilustrar a situação, em forma de tabela, escolheu-se o ano que apresentou maior perda (2019). A Tabela 02, a seguir, apresenta os ganhos/perdas da rede estadual com os valores anuais por aluno (VAA NAC e VAA PI) por etapa e modalidade da educação básica, bem como matrículas e receitas (ganho/perda) da Rede Estadual.

TABELA 02 – Diferença nos valores aluno/ano (VAA PI e VAA NAC) por etapa e modalidade da educação básica, bem como matrículas e receitas (ganho/perda) da Rede Estadual do Piauí em 2019.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 3, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019					REDE ESTADUAL	
ETAPA / MODALIDADE		VAA NAC.	VAA PI	DIF	MAT. 2018	GANHO/PERDA
EDUCAÇÃO INFANTIL	CRECHE INTEGRAL	4.472,38	5.063,29	590,91	0	-
	PRÉESCOLA INTEGRAL	4.472,38	5.063,29	590,91	0	-
	CRECHE PARCIAL	3.956,34	4.479,07	522,73	0	-
	PRÉESCOLA PARCIAL	3.612,31	4.089,58	477,27	0	-
ENSINO FUNDAMENTAL	SÉR INICIAIS URBANA	3.440,29	3.440,29	0,00	1.384	-
	SÉR INICIAIS RURAL	3.956,34	3.956,34	0,00	0	-
	SÉR FINAIS URBANA	3.784,32	3.784,32	0,00	27.774	-
	SÉR FINAIS RURAL	4.128,35	4.128,35	0,00	190	-
	TEMPO INTEGRAL	4.472,38	4.472,38	0,00	7.722	-
ENSINO MÉDIO	URBANO	4.300,37	4.868,55	568,18	69.108	39.265.783,44
	RURAL	4.472,38	5.063,29	590,91	5.237	3.094.595,67
	TEMPO INTEGRAL	4.472,38	5.063,29	590,91	24.356	14.392.203,96
	INT ED. PROFISSIONAL	4.472,38	5.063,29	590,91	15.546	9.186.286,86
AEE		4.128,35	4.673,81	545,46	1.057	576.278,49
EDUCAÇÃO ESPECIAL		4.128,35	4.673,81	545,46	3.797	2.071.111,62
EDUCAÇÃO INDÍG./QUIL		4.128,35	4.673,81	545,46	476	259.638,96
EJA	AVAL . PROCESSO	2.752,24	1.975,62	-776,62	128.482	- 99.781.690,84
	INT. ED. PROFISSIONAL	4.128,35	2.963,43	-1.164,92	4.813	- 5.606.759,96
CONVENIADAS	CRECHE INTEGRAL	3.784,32	4.284,32	500,00	0	-
	CRECHE PARCIAL	2.752,24	3.115,87	363,63	0	-
	PRÉ - ESCOLA INTEGRAL	4.472,38	5.063,29	590,91	0	-
	PRÉ - ESCOLA PARCIAL	3.612,31	4.089,58	477,27	0	-
FORMAÇÃO POR ALTERNÂNCIA	ED Especial	4.128,35	4.673,81	545,46	130	70.637,07
	ENS. FUND. SÉR. FINAIS RURAL	4.472,38	5.063,29	590,91	0	-
	ENS. MÉDIO RURAL	4.472,38	5.063,29	590,91	0	-
	ENS. MÉDIO INT. ED. PROFIS.	4.472,38	5.063,29	590,91	0	-
	EDUC. INDÍG./QUIL.	4.128,35	4.673,81	545,46	0	-
	EJA - AVAL. NO PROCESSO	2.752,24	1.975,62	-776,62	0	-
	EJA - INT. ED. PROFIS. DE NÍVEL MÉDIO	4.128,35	4.128,35	0,00	0	-
TOTAIS					290.071	-36.471.914,73

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019, publicada pelo FNDE.

A Tabela 02 apresenta todas as etapas e modalidades da educação básica, especificando o valor anual por aluno (VAA NAC) definido nacionalmente para cada uma. Os campos da coluna VAA PI e VAA NAC foram preenchidos com base nos dados da Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019. Vale destacar que não deveria existir diferença entre os valores VAA PI e VAA NAC, porque o Piauí é um Estado que recebe complementação, ficando com valores no limite do definido nacionalmente. Essa diferença só ocorreu, de forma excepcional, porque o valor destinado à modalidade EJA no Piauí excedeu o limite de 15%, fixado pelo art. 11 da Lei nº 11.494/2007, denominado neste texto como Trava da EJA. Ou seja, o crescimento das matrículas na EJA, notadamente na rede estadual, repercutiu no valor destinado a essa modalidade. Tal fato fez com que o FNDE, sem base legal localizada no âmbito deste estudo, reduzisse todos os valores correspondentes à modalidade EJA e elevasse os valores das demais etapas e modalidades da educação básica, com exceção de todo o ensino fundamental e da EJA integrada à educação profissional atendida por meio de Formação por Alternância (compondo

tempo escola e tempo comunidade), correspondendo, na Tabela 02, aos itens da coluna DIF, com valor 0,00 (zero).

A partir da coluna DIF (diferença), foi possível preencher a coluna GANHO/PERDA, multiplicando os valores da coluna DIF pelos valores da coluna da coluna MAT (matrículas). A coluna GANHO/PERDA apresenta, em cada linha, o valor que a rede de ensino ganhou ou perdeu em função da Trava da EJA. Verifica-se que os valores correspondentes ao atendimento em EJA são negativos, portanto, referem-se a perdas. Os demais são positivos, sendo que o somatório dos dados da coluna corresponde ao ganho ou à perda da rede de ensino.

O resultado da soma dos dados da coluna ganho/perda, mostra que a rede estadual perdeu R\$ 36.471.914,00 em 2019. Vale destacar que as perdas com a trava da EJA não aconteceram em todas as redes municipais, pois muitas ganharam. Neste caso, quem investiu mais no atendimento na modalidade EJA e não realizou atendimento na educação infantil apresentou maiores perdas. A tabela 03, a seguir, apresenta o município com mais ganhos (Teresina) e o município com maiores perdas (Campo Maior) com a trava da EJA.

TABELA 03 – Diferença nos valores por aluno/ano (VAA PI e VAA NAC NAC) por etapa e modalidade da educação básica e comparativo das matrículas e receitas do município piauiense que mais ganhou (Teresina) e mais perdeu (Campo Maior) no ano de 2019 devido a Trava de EJA.

Portaria Interministerial nº 03, de 13 de dezembro de 2019					TERESINA		CAMPO MAIOR	
ETAPA / MODALIDADE		VAA PI	VAA NAC.	DIF	MAT.2018	GANHO/PERDA	MAT.2018	GANHO/PERDA
EDUCAÇÃO INFANTIL	CRECHE INTEGRAL	5.063,29	4.472,38	590,91	740	437.273,40	48	28.363,68
	PRÉ-ESCOLA INTEGRAL	5.063,29	4.472,38	590,91	8137	4.808.234,67	644	380.546,04
	CRECHE PARCIAL	4.479,07	3.956,34	522,73	729	381.070,17	53	27.704,69
	PRÉ-ESCOLA PARCIAL	4.089,58	3.612,31	477,27	14775	7.051.664,25	840	400.906,80
ENSINO FUNDAMENTAL	SÉR INICIAIS URBANA	3.440,29	3.440,29	0,00	30492	-	1.743	-
	SÉR INICIAIS RURAL	3.956,34	3.956,34	0,00	4250	-	390	-
	SÉR FINAIS URBANA	3.784,32	3.784,32	0,00	16624	-	825	-
	SÉR FINAIS RURAL	4.128,35	4.128,35	0,00	2957	-	323	-
	TEMPO INTEGRAL	4.472,38	4.472,38	0,00	3308	-	763	-
ENSINO MÉDIO	URBANO	4.868,55	4.300,37	568,18	0	-	0	-
	RURAL	5.063,29	4.472,38	590,91	0	-	0	-
	TEMPO INTEGRAL	5.063,29	4.472,38	590,91	0	-	0	-
	INT ED. PROFISSIONAL	5.063,29	4.472,38	590,91	0	-	0	-
AEE	4.673,81	4.128,35	545,46	1236	674.188,56	139	75.546,21	
EDUCAÇÃO ESPECIAL	4.673,81	4.128,35	545,46	3268	1.782.563,28	324	176.729,04	
EDUCAÇÃO INDÍG./QUIL	4.673,81	4.128,35	545,46	0	-	0	-	
EJA	AVAL. PROCESSO	1.975,62	2.752,24	-776,62	3506	-2.722.829,72	3.199	-2.484.407,38
	INT. ED. PROFISSIONAL	2.963,43	4.128,35	-1.164,92	0	-	0	-
CONVENIADAS	CRECHE INTEGRAL	4.284,32	3.784,32	500,00	90	45.000,00	0	-
	CRECHE PARCIAL	3.115,87	2.752,24	363,63	128	46.544,64	0	-
	PRÉ - ESCOLA INTEGRAL	5.063,29	4.472,38	590,91	115	67.954,65	0	-
	PRÉ - ESCOLA PARCIAL	4.089,58	3.612,31	477,27	401	191.385,27	0	-
FORMAÇÃO POR ALTERNÂNCIA	ENS. FUND. SÉR. FINAIS RURAL	5.063,29	4.472,38	590,91	0	-	0	-
	ENS. MÉDIO RURAL	5.063,29	4.472,38	590,91	0	-	0	-
	ENS. MÉDIO INT. ED. PROFIS.	5.063,29	4.472,38	590,91	0	-	0	-
	EDUC. INDÍG./QUIL.	4.673,81	4.128,35	545,46	0	-	0	-
	EJA - AVAL. NO PROCESSO	1.975,62	2.752,24	-776,62	0	-	0	-
	EJA - INT. ED. PROFIS. DE NÍVEL MÉDIO	4.128,35	4.128,35	0,00	0	-	0	-
	TOTAIS				90.756	12.763.049,17	9.291	-1.394.610,92

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da Portaria Interministerial nº 03, de 13 de dezembro de 2019, publicada pelo FNDE.

A Tabela 03 é semelhante à Tabela 02, sendo a ela acrescentados os dados dos municípios de Teresina e Campo Maior, os quais correspondem, respectivamente, às redes de ensino com maiores ganhos e maiores perdas com a Trava da EJA.

O ganho de Teresina (R\$ 12.763.049,17) está relacionado ao fato de a prefeitura ter investido pouco no atendimento em educação de jovens e adultos (EJA) e priorizado mais o atendimento na educação infantil, bem como em educação especial, uma vez que as perdas provocadas no atendimento em EJA foram bem inferiores ao ganho com o atendimento na educação infantil e em educação especial. Vale destacar que Teresina teve, em 2018, o total de 90.756 matrículas, sendo que o atendimento em EJA correspondeu a apenas 3,9%. O atendimento em educação infantil correspondeu a 26,9%, nesse mesmo ano, o que veio a incidir positivamente sobre os valores do Fundeb em 2019.

Campo Maior teve a maior perda no Piauí com a Trava da EJA, dentre os municípios, correspondendo a R\$ 1.394.610,92. Tal perda está associada ao fato de o município, com 9.291 matrículas na educação básica, em 2018, ter priorizado o atendimento em EJA, correspondendo a uma taxa de 34,4% do total, bem acima da de Teresina (3,9%). Por outro lado, Campo Maior investiu relativamente pouco em educação infantil, uma vez que o percentual de matrículas nessa etapa de atendimento foi de 17,1%, abaixo do de Teresina (26,9%).

Para melhor ilustrar o impacto da Trava da EJA no Piauí, a Tabela 04, a seguir, apresenta as 16 redes de que tiveram os maiores ganhos e as 16 com as maiores perdas com Fundeb em 2019.

TABELA 04 – Diferença nos valores aluno/ano (VAA PI e VAA NAC) por etapa e modalidade da educação básica e comparativo das matrículas e receitas dos municípios piauienses que mais ganharam e perderam com a Trava de EJA, em 2019.

Municípios que mais ganham		Rede Estadual e municípios que mais perdem	
TERESINA	12.763.049,17	GOVERNO DO ESTADO	- 36.471.914,73
BARRAS	1.202.342,68	CAMPO MAIOR	- 1.394.610,92
PICOS	1.193.556,36	PAQUETA	- 556.321,76
PIRIPIRI	1.087.679,63	DIRCEU ARCOVERDE	- 525.874,35
ASSUNÇÃO DO PIAUÍ	976.236,72	NOSSA SENHORA DE NAZARÉ	- 441.850,92
UNIÃO	846.826,93	CAPITÃO DE CAMPOS	- 422.251,26
PEDRO II	786.078,17	LAGOA DE SÃO FRANCISCO	- 391.211,10
ALTOS	784.666,38	PAES LANDIM	- 338.259,17
OEIRAS	742.549,57	MADEIRO	- 288.627,80
PIRACURUCA	697.274,29	AROEIRAS DO ITAIM	- 279.892,76
ESPERANTINA	678.620,22	CAMPO ALEGRE DO FIDALGO	- 175.141,20
BATALHA	669.414,96	MURICI DOS PORTELAS	- 172.063,98
FLORIANO	635.372,74	VERA MENDES	- 165.382,66
JOSÉ DE FREITAS	604.894,23	COCAL DE TELHA	- 140.497,96
SÃO RAIMUNDO NONATO	593.598,43	BOCAINA	- 136.800,51
PARNAIBA	569.606,38	AROAZES	- 129.863,59

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da Portaria Interministerial nº. 3, de 13 de dezembro de 2019.

A Tabela 04 mostra que os municípios com os maiores ganhos com a Trava da EJA correspondem, majoritariamente, às maiores cidades do Piauí, com exceção de Parnaíba, que ocupou, em 2019, a 16ª posição em perdas, sendo o segundo maior município do Estado, considerando o PIB e a população.

Em relação às redes com as maiores perdas com a Trava da EJA, aparece, em primeiro lugar, a Estadual, seguida do Município de Campo Maior, cidade com 46.833 habitantes, segundo estimativa do IBGE de 2019, ocupando a sétima posição em número de habitantes entre municípios piauienses. As demais redes pertencem a municípios pequenos.

Pode-se inferir que as redes com os maiores ganhos estão relacionadas, em sua maioria, aos municípios com maior contingente populacional; e as redes com as maiores perdas referem-se aos menores municípios. Observa-se, no entanto, exceções que merecem maiores estudos, como é o caso de Parnaíba e Campo Maior. As perdas da rede estadual estão relacionadas ao fato de os seus gestores terem priorizado o atendimento em EJA, que chegou a superar, em 2018, o atendimento no ensino médio: 133.295 matrículas em EJA e 114.247 no ensino médio, sendo o ensino médio prioritário das redes estaduais, segundo a Constituição Federal. Outro fator que contribuiu para as perdas estaduais foi o fato de o Estado não atuar na educação infantil, já que, se houvesse oferta, ela não contaria na repartição dos recursos do Fundeb.

É importante destacar que o recurso total do Fundeb, a ser rateado no âmbito de cada Estado, não se altera com a Trava da EJA, ou seja, permanece o mesmo. O que acontece é uma alteração nos valores destinados a cada etapa ou modalidade da educação, repercutindo em ganhos e perdas, conforme as características do atendimento de cada rede.

Os Gráficos 02 e 03 apresentam os percentuais de matrículas em EJA e em Educação Infantil nos 10 municípios que mais perderam e os 10 que mais ganharam, no ano de 2019, com a Trava da EJA, com base nas matrículas consideradas na Portaria Interministerial nº 03/2019.

Gráfico 02 – Matrículas em EJA e em educação infantil dos municípios que PERDEM.

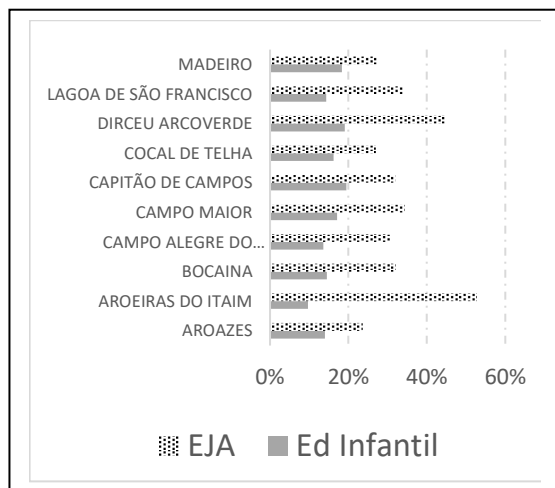
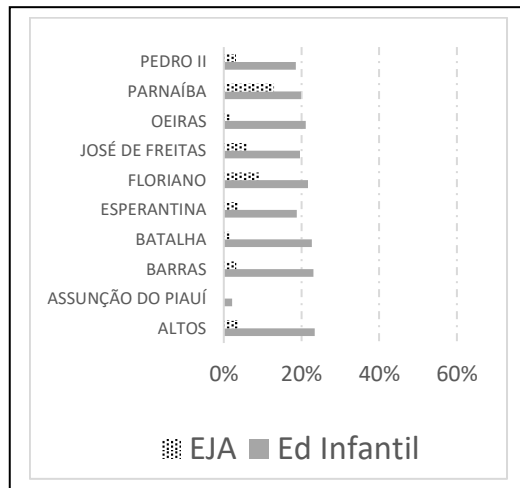


Gráfico 03 – Matrículas em EJA e em educação infantil dos municípios que GANHAM.



Fonte: Elaborada pelos autores a partir da Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019, com base nas matrículas de 2018

As Portarias adotadas no artigo, a última publicada para cada ano, ainda consistem em projeção, sendo que a consolidação ocorre em ajuste anual efetivado até abril do ano seguinte. No entanto, não são publicados novos valores por aluno, apenas o montante de ajuste, que não interfere nos valores definidos.

Observando os Gráficos 02 e 03, é possível constatar que os municípios que mais perderam foram aqueles que apresentaram alto atendimento em EJA e baixo em educação infantil. Os municípios que mais ganharam com a Trava da EJA no Piauí, em 2019, foram aqueles que apresentaram baixo atendimento em EJA e elevado em educação infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento do direito à educação das pessoas que não tiveram acesso ou mesmo àqueles jovens e adultos que, por algum motivo, precisaram se afastar da escola, é pauta permanente daqueles que lutam pela educação como um direito humano inalienável, devendo ser prioridade de qualquer governo, apesar do desestímulo imposto pela trava da EJA no Fundeb, de 2007 a 2020.

A Educação de Jovens e Adultos é uma modalidade da Educação Básica que visa assegurar o direito educacional da população que, por inúmeros motivos, não se inseriu ou foi excluída do sistema educacional antes de concluir a escolaridade obrigatória no Brasil. Essa modalidade, historicamente, vem sendo secundarizada ou atrelada, estritamente, aos interesses de formação de mão de obra para o mercado de trabalho, conforme demandas do sistema econômico. Pela natureza excludente das políticas educacionais, a questão do financiamento da EJA sempre foi tratada como algo pontual, inclusive quando da sua exclusão do Fundeb.

A instituição do Fundeb, em 2007, assegurou a inclusão da EJA, mas ocorreu a reiteração da discriminação da modalidade devido a definição de que ela não poderia se apropriar de mais de 15% do total do Fundo e da determinação do menor fator de ponderação entre os 19 existentes no Fundeb, levando a críticas sistemáticas da comunidade científica e dos movimentos sociais que defendem a educação como um direito humano inalienável.

No entanto, não se tinha noção do que ocorreria se algum estado ultrapassasse o limite de apropriação da EJA em relação ao total do Fundeb, o que não impediu que os sistemas de ensino, desestimulados pela trava dos 15% e pelo baixo fator de ponderação, declinassem na oferta da modalidade, em que pese o alto índice de analfabetismo no país e a meta de sua erradicação no PNE exigir a ampliação de políticas de acesso aos jovens e adultos.

No Piauí, unidade da federação com piores índices de analfabetismo no país, a materialização das consequências de ultrapassar a trava dos 15% foi observada mediante a diminuição do valor anual por aluno na EJA, definido nas tabelas das Portarias interministeriais de 2017 a 2020, em percentual inferior ao mínimo definido nacionalmente, embora seja um Estado que receba a complementação federal.

O Piauí foi penalizado por ter investido, significativamente, no aumento das matrículas de EJA, levando a perdas consideráveis de recursos na redistribuição interna do Fundo, especialmente da rede estadual, devido à acelerada municipalização do ensino fundamental. De 2016 para 2018, a rede estadual teve um aumento de 225,4% nas matrículas de EJA, seguido, de forte queda em 2019 (50.225), provavelmente em função da percepção dos efeitos econômicos nocivos da Trava da EJA contida na Lei nº 11.494/007.

A necessidade da gestão de ampliar as receitas do Fundeb e a vontade política de ampliar o atendimento em EJA podem ter sido os principais fatores que mais contribuíram para o significativo crescimento das matrículas em EJA na rede estadual, mas que foi posteriormente interrompido devido às perdas significativas de recursos do Fundo mediante diminuição do valor anual por aluno. Essa realidade, única entre os 27 fundos estaduais do Fundeb, revelou a lógica coercitiva da trava dos 15%. Na sistemática operacional para impor as consequências da trava, ocorreu a redistribuição dos recursos que seriam da EJA para as demais etapas da Educação Básica, exceto para o ensino fundamental (cujo valor serve de referência ao mínimo por aluno nacional).

No Piauí, a execução da trava discriminatória de 15% prejudicou as redes que mais investiram na ampliação do atendimento da EJA, durante os anos 2017 a 2020, principalmente a Estadual, elevando os valores das demais etapas e modalidades da educação básica, com exceção de todo o ensino fundamental e da EJA Integrada à Educação Profissional, atendida por meio de Formação por Alternância.

O fenômeno não se restringiu à rede estadual, ficando evidente que ganhar ou perder, na lógica da Trava do Fundeb para a EJA, está relacionado com a prioridade dada pela rede às etapas e/ou modalidades impactadas pelo problema. Os governos que mais investiram em EJA e menos no atendimento na educação infantil tiveram maiores perdas, fato que ocorreu, principalmente, nos menores municípios do Estado.

O estudo permitiu concluir que a Trava de EJA coloca em oposição as etapas e modalidades presentes no Fundeb e desconsidera as realidades locais, denotando perversidade na política de financiamento e a negação de princípios constitucionais que asseguram que a educação é um direito de todos e dever do Estado, devendo ser ofertada com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, inclusive para os que foram excluídos do sistema. Desta forma, a justificativa da existência de valores anuais por aluno do Fundeb para a EJA menores do que o mínimo definido nacionalmente revela explicitamente a negação do direito educacional da população jovem e adulta.

Por fim, o Fundeb permanente, instituído pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, trouxe expectativas de avanço no direito à educação. No entanto, se verificou que não houve avanços quanto aos critérios de definição das ponderações, que continuam não expressando as diferenças nos custos efetivos para a realização da oferta das diversas etapas e modalidades da educação básica, avanço que requereria adotar Custo Aluno Qualidade (CAQ), matriz contemplada no atual Plano Nacional de Educação. Desse modo, manteve-se, no Fundeb permanente, as atuais ponderações de 0,80 para EJA avaliação no processo e de 1,20 para EJA integrada a educação profissional. No entanto, foi retirada a Trava da EJA, um grande avanço para estimular a oferta no país, fazendo surgir novas esperanças para a população jovem e adulta de que seu direito humano à educação seja assegurado.

REFERÊNCIAS

BOLLMANN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 1*, de 5 de julho de 2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 3*, de 15 de junho de 2010a. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e educação de jovens e adultos desenvolvida por meio da educação a distância. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=113429>. Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 108*, de 26 de agosto de 2020a. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996a. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e da nova redação ao artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 17 maio 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. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.113*, de 25 de dezembro de 2020b. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de

2007; e dá outras providências. Brasília, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.005*, de 25 de julho de 2014b. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.424*, de 24 de dezembro de 1996c. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2008a* (com base na Portaria Interministerial nº 1.027, de 19/08/2008). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2009a* (com base na Portaria Interministerial nº 778, de 14/08/2008). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2010b* (com base na Portaria Interministerial nº 538-A, de 26/03/2010). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2011a* (com base na Portaria Interministerial nº 1721, de 07/11/2011). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2012a* (com base na Portaria Interministerial nº 1495, de 28/12/2012). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2013a* (com base na Portaria Interministerial nº 16, de 17/12/2013). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2014a* (com base na Portaria Interministerial nº 15, de 25/11/2014). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2015a* (com base na Portaria Interministerial nº 8, de 05/11/2015). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2016a* (com base na Portaria Interministerial nº 6, de 21/07/2016). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2017a* (com base na Portaria Interministerial nº 8, de 29/11/2017). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2018a* (com base na Portaria Interministerial nº 6, de 26/12/2018). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2019a* (com base na Portaria Interministerial nº 3, de 13/12/2019). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Matrícula, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município – 2020c* (com base na Portaria Interministerial nº 3, de 25/11/2020). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em 28 set. 2020

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Ofício nº 7224/2019/Cgse/Digef-FNDE*. Brasília: FNDE, 2019b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020*. Brasília-DF: Inep/Mec, 2020d. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 1.721*, de 07 de novembro de 2011b. Retificação da Portaria Interministerial MEC/MF nº 477, de 28 de abril de 2011 e operacionalização do FUNDEB no exercício de 2011. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3599-portaria-interministerial-n%C2%BA-1721-de-7-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 1495*, de 28 de dezembro de 2012b. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4012-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-495,-de-28-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 15*, de 25 de novembro de 2014c. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 19, de 27 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/6164-portaria-interministerial-n%C2%BA-15,-de-25-de-novembro-de-2014>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 16*, de 17 de dezembro de 2013b. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012, e Portaria Interministerial MEC/MF nº 04, de 7 de maio de 2013. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/5106-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-7-de-maio-de-2013>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 3*, de 13 de dezembro de 2019c. Reajusta os parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/13236-portaria-interministerial-mec-mf-n%C2%BA-3,-de-13-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 3*, de 25 de novembro de 2020e. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-25-de-novembro-de-2020-290556249>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 538-A*, de 26 de abril de 2010c. Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2010. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3581-portaria-interministerial-n%C2%BA-538-a-de-26-de-abril-de-2010>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 6*, de 21 de julho de 2016b. Altera o caput do art. 2º da Portaria Interministerial MEC/MF nº 11, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/9426-portaria-interministerial-n%C2%BA-6,-de-21-de-julho-de-2016>. Acesso em 18 fev. 21.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 6*, de 26 de dezembro de 2018b. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/12363-portaria-interministerial-mec-mf-n-6-de-26-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 7*, de 28 de dezembro de 2018c. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/12386-portaria-interministerial-mec-mf-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 8*, de 29 de novembro de 2017b. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 26 de dezembro de 2016, que estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no exercício de 2017, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/11495-portaria-interministerial-n%C2%BA8,-de-29-de-novembro-de-2017-e-anexos>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 8*, de 5 de novembro de 2015b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33306910/do1-2015-11-06-portaria-interministerial-n-8-de-5-de-novembro-de-2015-33306901. Acesso em: 27 set. 2020.

BUENO, E. N.; PERGHER, C. J. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. *FINEDUCA* – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 7, n. 6, p. 1-18, 2017.

- CAMARGO, R.B. *et al. Relatório de Pesquisa*. Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno em escolas de educação básica. Brasília: Inep/MEC, 2005.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Posicionamento público - Regulamentação do Fundeb no Senado: da rede pública que temos à rede pública que queremos*. 2007. Disponível em: <http://forumeja.org.br/node/821>. Acesso em: 27 set. 2020.
- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.
- CARVALHO, M. P. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. *RBP/AE* - v. 30, n. 3, p. 635 - 655 set./dez. 2014.
- CASTRO, F.S. *A Educação de Jovens e Adultos em Teresina (PI): contradições entre a proclamação do direito e a efetivação da oferta*. 2020. 142f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Piauí, Piauí.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Evolução dos fatores de ponderação – 2007 a 2019*. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao_novo/links/17122018_Evolu%C3%A7%C3%A3o_da_Pondera%C3%A7%C3%B5es_do_FUNDEB_-_2007_a_2019_certo.pdf. Acesso em: 26 set. 2020.
- CONFINTEA. *Sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA VI. Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO, 2010.
- DAVIES, Nicholas. Fundeb: uma avaliação. *Revista Educação e Política em Debate*. v.10, nº. 1 (2021) – no prelo.
- DI PIERRO, M.C. O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas. *Em Aberto, Brasília*, v. 28, n. 93, p. 119-130, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://rbepold.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2461/2418> Acesso em: 17 fev. 2020.
- DOURADO, L. F. *Plano Nacional De Educação: Política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: INEP, 2016 (PNE em Movimento 1).
- FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: Inep/MEC, 2005.
- GOUVEIA, A.C. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e os possíveis efeitos na EJA. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.
- HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 108-130, Ago. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782000000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 set. 2020.
- MACHADO, M. C. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov. 2009.
- PIAUI. Secretaria de Estado da Educação. *EJA do Piauí serve como modelo para os outros estados*. 05 de fevereiro de 2019. Teresina-PI: Seduc, 2019b. Disponível em:

<http://siteantigo.pi.gov.br/materia/seduc/eja-do-piaui-serve-como-modelo-para-outros-estados-7174.html>. Acesso em: 27 set. 2020.

PIAUI. Secretaria de Estado da Educação. *Ofício GSE/SEDUC-PI nº 0180/2019*. Teresina-PI: Seduc, 2019a.

PIAUI. Secretaria de Estado da Educação. *Seduc realiza campanha de busca ativa para matrículas da EJA em Oeiras*. 24 de janeiro de 2017. Teresina-PI: Seduc, 2017. Disponível em: <https://www.seduc.pi.gov.br/noticia/Seduc-realiza-campanha-de-busca-ativa-para-matriculas-da-EJA-em-Oeiras/4684/>. Acesso em: 27 set. 2020.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Revista Educação & Sociedade*, vol. 28, nº 100, Campinas/SP, p. 877-897. out. 2007.

SENA, P. A Legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008

SILVA, A. EJA direito social e humano. *Pensar a Educação*. 07 ago. 2020. Belo Horizonte, FAE/UFMG. Disponível em: <https://pensaraeducacao.com.br/pensaraeducacaoempauta/eja-direito-social-e-humano/>. Acesso em: 27 set. 2020.

VERHINE, R. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª. etapa*. Brasília: Inep/MEC, 2006.

DECLARAÇÃO

Os autores declaram que não há conflito de interesses na produção ou na divulgação do artigo, assim como, por se tratar de estudo documental, não houve a necessidade de submissão ao Conselho de Ética na Pesquisa.

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Rosana Evangelista da Cruz – A autora contribuiu no processo de redação, pesquisa, metodologia, escrita (primeira versão e revisão).

Luís Carlos Sales - O autor contribuiu no processo de redação, pesquisa, metodologia, escrita (primeira versão e revisão).

Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de Almeida - A autora contribuiu no processo de redação, pesquisa, metodologia, escrita (primeira versão e revisão).