

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DOUTORADO**

**RICARDO FERREIRA VITELLI**

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS E OS INDICADORES DE QUALIDADE  
NO ENSINO MÉDIO: CORRELAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS**

**São Leopoldo**

**2017**

Ricardo Ferreira Vitelli

Políticas públicas estaduais e os indicadores de qualidade no ensino médio:  
correlações e consequências

Tese apresentada como requisito para  
obtenção do título de Doutor em Educação  
do Programa de Pós-Graduação em  
Educação da Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos – UNISINOS.

Linha de Pesquisa: Educação, História e  
Políticas.

Orientadora: Professora Doutora Flávia Obino Corrêa Werle.

São Leopoldo

2017

V841p Vitelli, Ricardo Ferreira  
Políticas públicas estaduais e os indicadores de qualidade do ensino médio: correlações e consequências / Ricardo Ferreira Vitelli. -- 2017.  
202 f. : il. ; color. ; 30cm.

Tese (Doutorado em Educação) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, RS, 2017.  
Orientadora: Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle.

1. Política pública - Educação. 2. Ensino médio. 3. Indicador educacional. 4. Qualidade da educação. I. Título. II. Werle, Flávia Obino Corrêa.

CDU 37.014.5

Ricardo Ferreira Vitelli

Políticas públicas estaduais e os indicadores de qualidade no ensino médio:  
correlações e consequências

Tese apresentada como requisito para a  
obtenção do título de Doutor ao Programa  
de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos –  
UNISINOS.

Aprovado em 12 de janeiro de 2017

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia O. C. Werle – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

---

Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Berenice Corsetti – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

---

Prof<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Danilo Streck – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

---

Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alícia M. C. Bonamino – Pontifícia Universidade Católica do RJ - PUC/RIO

---

Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cleoni Maria Barboza Fernandes – PUC/RS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a dedicação e o empenho da minha orientadora professora Flávia, que desde o início da minha caminhada na formação em *stricto sensu* me incentivou à realização de Mestrado e, depois, no Doutorado na área da Educação. À minha família que me apoiou nesta caminhada, à minha mãe que me levava à escola quando criança e ao meu pai, que não pôde acompanhar esta trajetória, mas que desde o meu ingresso na vida escolar incentivava a continuidade dos meus estudos, por acreditar que por meio da educação eu poderia transformar a minha condição de vida. Aos meus irmãos, em especial, que sempre acreditaram em mim e na minha capacidade de enfrentamento deste desafio. Também aos colegas de trabalho e amigos que contribuíram para o desenvolvimento da minha caminhada.

## RESUMO

Este estudo analisa as políticas públicas, de três governos do Rio Grande do Sul, e de como se relacionaram com os resultados dos indicadores de qualidade da Educação Básica. Focaliza o Ensino Médio e foi desenvolvida em escolas públicas estaduais em Porto Alegre. Os indicadores escolhidos foram: taxa de reprovação e de abandono escolar, além da taxa de defasagem idade-série. A metodologia utilizada foi a de um Estudo Misto (CRESWEL). Na etapa quantitativa foram usadas técnicas de análise estatística descritiva, de correlação, de variância e de regressão múltipla. As Análises Estatísticas foram abordadas por testes quantitativos (TUKEY). Os estudos qualitativos foram desenvolvidos utilizando Análise Documental (CELLARD) e Análise de Conteúdo (BARDIN) com entrevistas em profundidade gravadas e transcritas. Foram pesquisadas três escolas e entrevistados seis docentes. O critério de escolha das escolas se baseou na diversidade de resultados para os indicadores que se mostraram relevantes. Os docentes tinham experiência no Ensino Médio público em todo o período pesquisado. A teoria que fundamentou a análise das políticas públicas foi o Ciclo de Políticas (BALL) com ênfase no contexto da prática. Os resultados da pesquisa mostraram que as taxas de abandono escolar se mostraram afetadas nos períodos pesquisados. Triangulando com os resultados da Análise de Conteúdo foi possível identificar que as políticas para alterar os resultados dos indicadores não são propostas ou não se concretizam. A constituição dos Planos de Governo avaliados apresenta propostas de políticas públicas baseadas nas experiências anteriores dos governos, optando por não dar continuidade às políticas que os procederam. Além disso, são vistas com descrédito pela análise desenvolvida junto aos docentes. Considerando o contexto da prática constatou-se uma cisão no quadro de docentes, em especial com relação a aspectos que envolvem o descrédito com as políticas, resignificação das políticas, formas de avaliação dos conteúdos, o rompimento com as políticas; a resignação com as políticas; métodos alternativos de aprendizagem; acolhimento dos docentes aos discentes. Foram identificados a partir das falas dos docentes que foram categorizadas a partir das aproximações de suas narrativas.

**Palavras-chave:** Educação. Políticas Públicas. Ensino Médio. Indicadores Educacionais. Qualidade da educação.

## ABSTRACT

This study analyzes three Rio Grande do Sul Governments public policy, and how they related to the results of basic education quality indicators. Focuses on the high school and was developed in State public schools in Porto Alegre. The indicators chosen were: and disapproval rate of school drop-out, beyond the age-gap rate series. The methodology used was a Joint Study (CRESWEL). On stage were used quantitative analytical techniques descriptive statistics, correlation, multiple regression and variance. The statistical analyses were addressed by quantitative tests (TUKEY). Qualitative studies have been developed using document analysis (CELLARD) and content analysis (BARDIN) with in-depth interviews recorded and transcribed. Were surveyed three schools and interviewed six teachers. The criterion of choice of schools was based on diversity of results for the indicators that were relevant. Teachers had experience in public high school in the whole period researched. The theory that substantiate the analysis of public policies was the Political cycle (BALL) with emphasis in the context of the practice. The survey results showed that the school drop-out rates were affected in the periods surveyed. Triangulating the results of content Analysis it was possible to identify the policies to change the results of the indicators are not proposed or not come true. The Constitution of the Government plans assessed proposals of public policies based on the past experiences of Governments, choosing not to give continuity to policies that proceeded. In addition, are viewed with disfavour by the analysis developed with the teachers. Considering the context of the practice there was a split on the Board of teachers, in particular with regard to aspects involving the disrepute with policies, policies, forms of ressignification evaluation of content, the breaking with the policies; the resignation with policies; alternative methods of learning; greeting of the teachers to the students. Were identified from the talk of teachers that have been categorized on the basis of their narratives approaches.

**Key-words:** Education. Public Policy. High School. Education Indicators. Education Quality.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Matrícula Líquida do Ensino Médio no Brasil 1995-2014, com projeção para 2015 e 2016, pela equação de regressão .....	85
Gráfico 2 – Evolução dos resultados do PISA com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências 2000-2012 e projeções para 2015, 2018 e 2021.....	87
Gráfico 3 – Participação do número de vagas na Educação Básica 2007 e 2015 ....	99
Gráfico 4 – Evolução do percentual de jovens de 19 anos que concluíram o Ensino Médio no Brasil 2001-2014.....	107
Gráfico 5 – Variação acumulada anual, percentual, do número de vagas no Ensino Médio, no Brasil 2001-2015.....	115
Gráfico 6 – Percentual do investimento público total em educação, em relação ao gasto social, no ensino médio 2000-2013 .....	117
Gráfico 7 – Evolução do PIB-RS 2003-2014 .....	126
Gráfico 8 – Evolução da dívida pública do Rio Grande do Sul 2003-2014.....	126
Gráfico 9 – Evolução dos gastos com educação no RS 2003-2014.....	127
Gráfico 10 – Evolução do percentual dos gastos com educação no RS sobre as despesas do Estado 2003-2014.....	128
Gráfico 11 – Diagrama de dispersão entre a taxa de defasagem idade-série e a taxa de reprovação, nas EEEM de Porto Alegre 2015.....	148
Gráfico 12 – Diagrama de dispersão entre a taxa de defasagem idade-série e a taxa de abandono, nas EEEM de Porto Alegre 2015.....	150
Gráfico 13 – Evolução da taxa de defasagem idade-série no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014 .....	153
Gráfico 14 – Evolução da taxa de reprovação, no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014 .....	156
Gráfico 15 – Evolução da taxa de abandono escolar, no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014 .....	158
Gráfico 16 – Evolução da taxa de fracasso escolar, no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014 .....	160
Gráfico 17 – Box-plot com os resultados das taxas de abandono nos três governos do estado 2003-2014 .....	161

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Segmentação dos indicadores pesquisados por período de tempo .....	36
Quadro 2 – Descrição da busca e organização da documentação pesquisada .....	37
Quadro 3 – Redistribuição da situação escolar dos Jovens de 15 a 17 anos .....	108
Quadro 4 – Características do Plano de Governo de Germano Rigotto.....	130
Quadro 5 – Termos e expressões do Plano de Governo de Germano Rigotto .....	135
Quadro 6 – Características do Plano de Governo de Yeda Crusius .....	136
Quadro 7 – Termos e expressões do Plano de Governo de Yeda Crusius .....	140
Quadro 8 – Características do Plano de Governo de Tarso Genro .....	141
Quadro 9 – Termos e expressões no Plano de Governo de Tarso Genro .....	144
Quadro 10 – Termos-chave presentes nos documentos de plano de governo .....	145
Quadro 11 – ANOVA taxa de defasagem idade-série, por governo .....	154
Quadro 12 – ANOVA teste para a taxa de defasagem idade-série .....	155
Quadro 13 – ANOVA taxa de reprovação, por governo .....	156
Quadro 14 – ANOVA teste para a taxa de reprovação .....	157
Quadro 15 – ANOVA taxa de abandono escolar, por governo.....	158
Quadro 16 – ANOVA para a taxa de abandono escolar.....	158
Quadro 17 – Diferenças encontradas entre as médias das taxas de abandono dos três governos e a decisão estatística a partir da DMS .....	160
Quadro 18 – Características dos docentes pesquisados .....	164

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual dos gastos com educação em relação ao PIB entre educação pública e privada no Brasil 2000-2013 .....	19
Tabela 2 - Percentual do investimento público total em educação em relação ao Gasto Público Social, por nível de ensino no Brasil 2000-2013.....	20
Tabela 3 – Escolas definidas para a composição da amostra da pesquisa .....	34
Tabela 4 – Evolução das metas propostas no PNE para o IDEB no Ensino Médio e as projetadas nos períodos de 2015-2021 .....	86
Tabela 5 – Evolução do número de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa, no Brasil 2007-2015 .....	98
Tabela 6 – Evolução do número de docentes atuando na Educação Básica e proporção por grau de formação no Brasil 2007-2014 .....	100
Tabela 7 – Resultados dos indicadores de rendimento e da taxa de defasagem idade-série, na Educação Básica do Brasil, nos anos de 2007 e 2015 .....	100
Tabela 8 – Evolução das taxas de reprovação, abandono e defasagem idade-série, no Ensino Médio do Brasil 2000-2014.....	106
Tabela 9 – Evolução da distribuição da quantidade absoluta dos jovens de 15 a 17 anos, por etapa de ensino no Brasil 2012-2014 .....	109
Tabela 10 – Evolução do número de matrículas no Ensino Médio, variação percentual anual e acumulada no Brasil 2000-2015 .....	114
Tabela 11 – Matrícula Inicial por Etapas e/ou Modalidades de Ensino no Rio Grande do Sul 2003 e 2014 .....	120
Tabela 12 – Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos atendidos e taxa líquida de matrícula, no Ensino Médio do Rio Grande do Sul 2001-2014.....	121
Tabela 13 – Taxa de defasagem idade-série, no Ensino Médio do Rio Grande do Sul, por tipo de rede 2006-2014 .....	122
Tabela 14 – Taxa de defasagem idade-série, no Ensino Médio noturno no Rio Grande do Sul, por rede de ensino 2006-2014 .....	122
Tabela 15 – Resultados médios do ENEM por tipo de escola de Ensino Médio, em Porto Alegre 2012 .....	123
Tabela 16 – Dados da educação no Brasil e no Rio Grande do Sul 2010.....	129

## LISTA DE SIGLAS

ABAVE	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
ACP	Análise de Componentes Principais
AFD	Adequação da Formação Docente
AGPTEA	Associação Gaúcha de Professores Técnicos de Ensino Agrícola
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANOVA	<i>Analysis of Variance</i>
ANPED	Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
ANREsc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BANRISUL	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAAI	Controladoria Acadêmica e Avaliação Institucional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPERS	Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DEED	Diretoria de Estatísticas Educacionais
DEPEM	Departamento de Políticas de Ensino Médio
DISOC	Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EEEM	Escola Estadual de Ensino Médio
EJA	Educação de Jovens e Adultos

ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FECITEP	Feira Estadual de Ciência e Tecnologia da Educação Profissional
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FETLSVC	Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha
FMI	Fundo Monetário Internacional
FunDEB	Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FunDEF	Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental
GL	Graus de Liberdade
ICG	Índice de Complexidade de Gestão Escolar
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Índice de Esforço Docente
IES	Instituições de Ensino Superior
IFE	Instituto Federal de Educação
IGPDI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSE	Indicador de Nível Socioeconômico
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRD	Índice de Regularidade do Docente
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação
MQ	Média de Quadrados
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para o Comércio e Desenvolvimento
ONG	Organização Não Governamental
ORBIS	Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAN	Partidos dos Aposentados da Nação
PCD	Pessoa Com Deficiência
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE–Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Pontuação por Presença
PPG	Programa de Pós-graduação
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Pontuação por Regularidade
ProEMI	Programa Ensino Médio Inovador
ProEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
ProMED	Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio
ProUni	Programa Universidade para todos
PRTB	Partido Renovador Trabalhista
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
RBE	Revista Brasileira de Educação
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEC/RS	Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul

SEDUC	Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transportes
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação
SQ	Soma de Quadrados
SUEPRO	Superintendência da Educação Profissional
TML	Taxa de Matrícula Líquida
UASA	Unidade de Apoio de Serviços Acadêmicos
UERGS	Universidade do Estado do Rio Grande do Sul
UFGM	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	<b>25</b>
2.1 Metodologia de análise das entrevistas em profundidade .....	26
2.2 Metodologia de análise estatística dos indicadores .....	34
2.3 Metodologia de análise dos documentos .....	36
<b>3 QUALIDADE, INDICADORES E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS</b> .....	<b>39</b>
3.1 Qualidade educacional .....	39
3.2 Indicadores educacionais.....	45
3.3 Desigualdade educacional .....	53
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>62</b>
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS</b> .....	<b>72</b>
<b>6 EDUCAÇÃO BÁSICA</b> .....	<b>97</b>
<b>6.1 Ensino Médio</b> .....	<b>101</b>
6.1.1 Indicadores do Ensino Médio .....	105
6.1.2 A problemática do Ensino Médio .....	110
6.1.3 Evolução do Ensino Médio no Rio Grande do Sul .....	119
6.1.4 Fluxo Escolar no Ensino Médio do Rio Grande do Sul .....	123
<b>7 PLANOS DE GOVERNO</b> .....	<b>125</b>
7.1 Indicadores econômicos sobre a situação do Estado .....	125
7.2 Plano de Governo de Germano Rigotto (2003-2006) .....	129
7.3 Plano de Governo de Yeda Crusius (2007-2010) .....	136
7.4 Plano de Governo de Tarso Genro (2011-2014) .....	141
<b>8 INTERFERÊNCIAS DAS POLÍTICAS NOS INDICADORES</b> .....	<b>148</b>
<b>9 CONTEXTO DA PRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>164</b>
<b>10 CONCLUSÕES</b> .....	<b>174</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>181</b>
<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTO DOCENTES</b> .....	<b>196</b>
<b>APÊNDICE B – CARTÕES APRESENTADOS AOS PESQUISADOS</b> .....	<b>198</b>
<b>APÊNDICE C – CARTA DE ANUÊNCIA</b> .....	<b>201</b>
<b>APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....	<b>202</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Até o início da década de 1990, os indicadores de qualidade, representados principalmente pelas taxas de abandono escolar e de reprovação, serviam ao propósito de avaliar a educação. A partir dessa década, começam a ser adotados, com grande intensidade, sistemas de avaliação em larga escala como uma política de mensuração da qualidade da educação. E a avaliação acaba sendo a política pública educacional.

Assumindo um papel de política pública educacional, a avaliação em larga escala tem desempenhado o papel de avaliação externa ao espaço escolar. Em sua constituição não tem participação de todos os atores envolvidos no processo. Em função da quantidade muito grande de matrículas na Educação Básica (quase 50 milhões em 2015), a opção por essa proposta parece, em um primeiro momento, ser justificável. Acredito que a utilização de uma avaliação em larga escala, ou mesmo de um conjunto de indicadores quantitativos, em certa medida, revela aspectos importantes presentes no campo educacional como as taxas de abandono ou de reprovação. O problema reside na forma como essa avaliação é constituída, bem como o uso e as afirmações que se fazem a partir de seus resultados.

A avaliação da Educação Básica se constitui a partir dos resultados de um conjunto de indicadores de qualidade, principalmente com foco no indicador que mensura o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). No entanto, a obtenção de outros indicadores – como: taxa de reprovação, taxa de abandono escolar e taxa de defasagem idade-série – também ajuda a construir o quadro de avaliação da qualidade da educação. Esse conjunto de indicadores – internos da escola, dos municípios, dos Sistemas, dos Estados ou da União – assumem diferentes granularidades. Esses diferentes resultados não são necessariamente atrelados a diferenças de qualidade, mas às desigualdades naturais que ocorrem em função de fatores locais de inserção da escola, de perfil de alunado, entre outras coisas.

Para o Estado, que é fortemente influenciado por políticas de organismos multilaterais, o acompanhamento de indicadores constitui uma fonte de dados que gera informações para servir de *termômetro* sobre o funcionamento e o desenvolvimento da educação nas escolas ou nos sistemas educacionais. Ao mesmo tempo, são apresentados com o objetivo de avaliar a *eficiência* da aplicação de verbas

para a educação, monitorando os investimentos feitos com verbas públicas como forma de direcionar a priorização das mesmas.

Nessa concepção, o monitoramento dos resultados desses indicadores, norteia a constituição de políticas públicas educacionais e identifica a sua *eficácia*, que acontece à medida que as escolas e os sistemas atingem as metas estipuladas para os resultados dos indicadores. Quando se opta pela avaliação em larga escala, o Estado considera que a avaliação o subsidie como gestor da educação, fornecendo informações para a tomada de decisão, o que condiciona diretamente a formulação das políticas públicas educacionais. As avaliações em larga escala, no Brasil, surgem na sombra de experiências realizadas em outros países, fortemente recomendadas pelo Banco Mundial (BM), incluindo Programas internacionais de avaliação.

O tema da pesquisa avalia a influência das políticas públicas educacionais estaduais, adotadas no período de 2003 até 2014, em cinco escolas públicas de Ensino Médio de Porto Alegre nos resultados dos indicadores de defasagem idade-série, reprovação e abandono escolar dessas instituições de ensino, considerando o conjunto de estratégias adotadas pelos docentes.

A escolha do lócus reside no fato de que minha formação educacional foi constituída nesse município, nesse tipo de escola e, portanto, me sinto confortável em contribuir para o mesmo. Por outro lado, já desenvolvi estudos em outro município e essa pesquisa servirá para ampliar o conhecimento a partir de outra realidade educacional. Em minha dissertação avaliei as interveniências que constituem a decisão de os alunos abandonarem seus cursos de graduação em licenciaturas. Nesta tese me desloco para a etapa do Ensino Médio, mas buscando compreender políticas públicas e indicadores de qualidade, que se aproximam da dissertação.

Este trabalho tem como delimitações escolas públicas estaduais de Ensino Médio, localizadas no município de Porto Alegre, com um conjunto de características que as constituem. Dessa forma, não permitem a realização de extrapolações dos resultados ao universo, ou seja, a capacidade de se inferir achados da pesquisa para além do espaço amostral, até mesmo com os resultados quantitativos, em função do tamanho reduzido da amostra de escolas e de docentes.

Contudo, com os levantamentos censitários, foi possível delimitar alguns achados tendo como referência o espaço populacional. Com isso, o estudo foca em uma realidade do Ensino Médio constituído por um conjunto de escolas com necessidades específicas, que não podem ser tomadas como representativas da

realidade educacional do Ensino Médio, nem mesmo no âmbito do Município de Porto Alegre.

Os resultados do estudo se limitam a avaliar alguns indicadores de qualidade da educação, no Ensino Médio, oriundos da percepção dos docentes e dos resultados dos indicadores quantitativos. Em função disso também avalio outros fatores exógenos ao sistema educacional que também podem contribuir para o resultado dos indicadores de qualidade. Cabe destacar que o estudo não se propõe a identificar as causas que geram o abandono ou a reprovação escolar, mensurada pelos resultados desses indicadores.

A proposição maior deste estudo é compreender esses fenômenos, pertinentes às áreas do campo de indicadores de qualidade, a partir das percepções dos docentes, das políticas públicas e das alternâncias de poder. Com isso, não se apresenta como uma visão única desse tema de pesquisa que, por outros pesquisadores e, com outras constituições de projetos de pesquisa, podem encontrar outros achados que contribuam para esse campo de pesquisa.

Esta pesquisa se caracteriza por um objetivo geral que atenda à resolução do problema da pesquisa e de um conjunto de objetivos específicos que ajudam no desdobramento do entendimento do objetivo geral da pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa é identificar a alternância das políticas públicas educacionais, presentes nos Planos de Governo no período 2003-2014, no Estado do Rio Grande do Sul, e seus reflexos na qualidade do Ensino Médio por meio dos resultados dos indicadores de qualidade da Educação Básica.

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) caracterizar e compreender os indicadores de qualidade para o Ensino Médio a partir de sua constituição, buscando entender o significado da qualidade tendo como pano de fundo as desigualdades educacionais;
- b) descrever os Planos de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, como controle de forma legal e de propostas de ações e planos, voltados para a educação;
- c) descrever como ocorreram a concretização dessas políticas no nível da escola, tendo como referência o contexto das práticas utilizadas pelos professores;
- d) avaliar as interveniências das políticas nos resultados dos indicadores de qualidade da educação do Ensino Médio.

A proposição de um Ensino Médio com perfil profissionalizante já foi desenvolvida no Brasil em distintos momentos – como em 1809 com a criação do colégio de fábricas que visava, segundo Regattieri e Castro (2009a, p. 19), a “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte”. No período republicano, os autores destacam que o ensino profissional mantinha sua característica assistencial, passando por um conjunto de ações que se constituíam como propostas de atendimento aos menos favorecidos.

Essa caminhada se estendeu até a LDBEN de 1996, dedicando uma parte específica para a formação profissional. No meu entender, a proposta assume a manutenção do *status quo*, constituindo prioritariamente uma escola pública para formação de mão de obra barata e uma proposta privada que prepara para a continuidade dos estudos no Ensino Superior. A criação de Pactos, em defesa do Ensino Médio, buscou atender a demandas específicas dessa etapa de ensino, culminando com a aprovação do PNE (2014-2024).

A configuração e a aprovação do PNE 2014-2024 foram carregadas de interferências, interesses e forças das mais diversas ordens, envolvendo os mais variados atores. Esse aspecto pode ser entendido como o contexto de influência proposto por Ball e Bowie (1992) quando relatam que há um embate de interesses na formulação das políticas públicas. Esse fato culminou com um atraso na aprovação do PNE em função das disputas de interesses políticos na maior parte das vezes conflitantes. Esse momento de debates já havia ocorrido também na constituição do Plano anterior e, constantemente, tem ocorrido na constituição das políticas públicas voltadas ao campo educacional.

A educação passa a ser constituída como um *bem comercializável* – e cada vez menos como um serviço educacional. A partir dessa concepção, surgem as políticas de prestação de contas (*accountability*), fazendo com que o Estado aplique verbas com *eficiência* e compartilhe espaços com outros agentes, como a iniciativa privada.

A utilização do termo *accountability* na vertente do campo de pesquisa na área educacional costuma ser traduzida, mais restritamente, por “prestação de contas”. Heidemann e Salm (2010), pesquisadores da área de administração, exaltam a importância de uma concepção mais ampla do conceito do termo *accountability*, que surge em textos de diversas áreas de pesquisa que analisam políticas públicas. Com

isso, destacam a amplitude do significado do conceito, principalmente com o uso de termos como: sensibilidade, expectativas e relações.

*Accountability* (palavra inglesa derivada do latim *ad + computare*, contar para, contar com) representa um conceito particularmente desafiador para o estudioso brasileiro, em virtude do seu sentido extremamente elástico que tem. Em português e na linguagem jurídica brasileira de origem latina, usam-se sobretudo as palavras “responsabilidade” e “imputabilidade” para tratar de sua essência. Talvez a expressão mais genérica, capaz de traduzir sua amplitude conceitual seja concebê-la como uma “questão de sensibilidade e condizência com as expectativas” geradas e expressas nas leis e nas relações sociopolíticas em geral. [...] trata-se de uma visão mais relevante e invocada no mundo de dependências recíprocas sempre mais acentuadas em que vivemos. (HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 284, grifo do autor).

Outro aspecto a considerar é com relação ao surgimento de uma nova concepção na relação do público e do privado, especificamente com um olhar no âmbito educacional, como analisa Peroni (2013). Os espaços públicos e privados, em alguns momentos, se inter-relacionam, estabelecendo novos limites entre as concepções do que se preconizava como espaços de educação pública ou privada. Novas definições entram para se reconstruir os papéis do Estado e de suas fronteiras com o mercado, com base no ideário neoliberal.

Os dados da tabela 1 apresentam os percentuais anuais dos gastos com educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, segmentados entre escola pública e privada. Quando se menciona educação pública, esse dado inclui dinheiro estatal que é usado exclusivamente nas escolas mantidas pelos governos, em todos os níveis. Quando se menciona educação privada, é considerado o investimento direto e também bolsas de estudos concedidas pelo Estado, renúncia fiscal para escolas e universidades.

Tabela 1 – Percentual dos gastos com educação em relação ao PIB entre educação pública e privada no Brasil 2000-2013

Anos	% de gastos com educação pública	% de gastos com educação privada	% de gastos com educação pública e privada
2000	3,9	0,8	4,7
2001	4,1	0,6	4,7
2002	4,1	0,7	4,8
2003	3,9	0,7	4,6
2004	3,9	0,6	4,5
2005	4,0	0,5	4,5
2006	4,0	1,0	5,0
2007	4,5	0,6	5,1
2008	4,7	0,7	5,4
2009	4,9	0,8	5,7
2010	5,0	0,8	5,8
2011	5,2	0,9	6,1
2012	5,5	0,9	6,4
2013	5,6	1,0	6,6

Elaborado pelo autor com base nos resumos das estatísticas educacionais do INEP (2000-2013).

No período apresentado na tabela 1, já é possível verificar a participação do Estado no financiamento de educação privada. O Programa Universidade para Todos (ProUni) é uma política que fez crescer esse deslocamento de verbas por renúncia fiscal para as universidades privadas. Outro aspecto a ser considerado é que houve um crescimento com relação ao percentual de gastos com a educação no Brasil desde o ano 2000 (3,9%) até 2013 (5,6%). Contudo, os gastos com escolas públicas ainda continuam bem pouco expressivos percentualmente. Considerando a meta do PNE/2014-2024 de 10% para a educação, no ritmo de crescimento apresentado até o momento, é muito provável que essa meta não será atingida no período de tempo estipulado.

A distribuição das verbas por níveis de ensino também não apresenta um comportamento igual ao longo do tempo (tabela 2). Considerando os dados apresentados com relação ao total dos gastos públicos sociais, a educação oscila entre períodos de crescimento e decréscimo. A Educação Infantil tem aumentado sua participação nessa distribuição, assim como o Ensino Médio. Nessa distribuição, a educação básica é o nível de ensino onde existe o maior percentual de aplicação de verbas. Ainda assim, é necessário um grande esforço para uma melhor distribuição de verbas, valorizando mais o campo educacional.

Tabela 2 - Percentual do investimento público total em educação em relação ao Gasto Público Social, por nível de ensino no Brasil 2000-2013

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao Gasto Público Social (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais						
2000	21,1	16,9	1,8	6,8	5,5	2,8	4,2
2001	21,4	17,2	1,7	6,4	5,8	3,3	4,2
2002	21,1	16,8	1,6	7,3	5,7	2,2	4,3
2003	19,8	15,9	1,7	6,6	5,2	2,4	3,8
2004	19,4	15,9	1,7	6,6	5,3	2,2	3,6
2005	19,5	15,7	1,6	6,6	5,4	2,2	3,7
2006	20,1	16,7	1,5	6,4	6,2	2,6	3,3
2007	20,4	17,0	1,6	6,5	6,1	2,8	3,4
2008	21,0	17,7	1,6	6,7	6,4	2,9	3,3
2009	20,7	17,4	1,4	6,7	6,4	2,8	3,4
2010	22,0	18,4	1,7	6,9	6,5	3,3	3,6
2011	23,1	19,0	2,0	6,7	6,3	4,0	4,1
2012	23,0	19,0	2,3	6,6	6,0	4,2	4,0
2013	22,9	18,8	2,4	6,3	5,8	4,2	4,2

Fonte: INEP/MEC - Tabela elaborada pela DEED/INEP<sup>1</sup>.

O PNE (2014-2024) vigente coloca um conjunto de metas onde grande parte delas situa a necessidade de se estabelecer parcerias entre entes federativos para

1 Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais, outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras; Estão computados os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado; Não se incluem as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional; Os investimentos em Educação Especial, EJA e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional; A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e EaD, exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*); Estes dados referem-se aos investimentos em educação do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; De 2000 a 2003, estão contabilizados os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola; De 2000 a 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente; A partir de 2006, utilizou-se como fonte de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação SIOPE, administrado pelo FNDE; Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI/STN; Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários: Inep/MEC; STN; FNDE; Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; Capes; Ipea; IBGE; CEF; CNPq.

que as políticas públicas educacionais aconteçam efetivamente. Pouco ou quase nada foi feito nesse sentido, pois também entram em choque os diferentes interesses dos partidos políticos presentes nas gestões de cada ente federativo.

Políticas públicas educacionais têm um caráter mais de políticas de governo do que de Estado. A utilização desses termos se diferencia associando a temporalidade das políticas. Enquanto que o entendimento de políticas de governo passa pelo período estabelecido para um determinado governo, as políticas de Estado teriam uma característica de durabilidade que transcende a um determinado tempo de mandato.

Oliveira (2011) destaca a diferenciação que existe entre essas nomenclaturas, de outra forma, ao considerar que as políticas de governo sejam estabelecidas de cima para baixo, enquanto que as políticas de Estado tenham sua constituição concebida de forma mais ampla – com um processo de discussão envolvendo diversos atores de diferentes representações. “As políticas de governo são aquelas que o Executivo decide sua implantação. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão”. (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

O Ensino Médio tem sido sistematicamente preterido na concepção das políticas educacionais. Com a referência à educação profissional, na LDBEN/96, o Ensino Médio passa a ser alvo de alteração frente a essa proposta e na década de 1990 começou a ser alvo da constituição mais frequente de políticas públicas educacionais. O Ensino Médio vive uma constante dualidade entre ser a conclusão da etapa de Educação Básica ou a preparação para o Ensino Superior.

Mesmo que tenha havido uma transição de modelos teóricos políticos diferenciados no Estado brasileiro, grande parte das políticas públicas federais não sofreram mudanças significativas, após 1990, permanecendo com uma base de sustentação com fundamentos neoliberais. Com algumas exceções, representadas pelas políticas públicas com viés compensatório, principalmente a partir do governo Lula, onde houve uma postura mais atuante com relação a esse aspecto.

Esse estudo tem como característica identificar de que forma as políticas educacionais dos governos estaduais foram intervenientes nos resultados dos indicadores de qualidade em escolas estaduais de Porto Alegre, principalmente no que se refere às taxas de defasagem idade-série, reprovação e abandono escolar.

A melhoria dos resultados dos indicadores é promessa recorrente apresentada nas justificativas dos Planos de Governo no campo da educação e, em consequência disso, da necessidade de o Estado constituir políticas públicas educacionais para mensurar a qualidade da educação, por meio de indicadores.

As políticas públicas de acesso dos estudantes à escola, principalmente na Educação Fundamental, e a obrigatoriedade da criança na escola têm gerado um contingente de estudantes que passam aos demais níveis educacionais, reduzindo a taxa de defasagem idade-série. Por outro lado, políticas como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) têm deslocado os alunos que estavam em defasagem na educação regular, para essa outra modalidade, reduzindo a taxa de defasagem do Ensino Médio regular. Houve também, em parte do período pesquisado, um deslocamento das matrículas do sistema público para o privado.

As diferenças encontradas entre as variações das taxas se diferenciam entre os indicadores por período, ou seja, os pontos de inflexão são diferentes, pois acontecem também por interferência de outros indicadores. Assim, o ano no qual uma taxa aumenta, não necessariamente acontece no mesmo período que outras taxas aumentam ou diminuem. Quando reduz a taxa de aprovação em um período, altera-se a taxa de defasagem idade-série nos períodos seguintes.

As definições das taxas apresentadas neste estudo são concebidas, de acordo com o documento *Dicionário de Indicadores Educacionais* (2004) do MEC. O documento não sofreu alterações desde esse período. Os indicadores utilizados neste estudo têm como definição o seguinte:

- a) taxa de reprovação é o percentual de alunos da matrícula total que, numa dada série, ao final do ano letivo, não apresentavam os requisitos mínimos, previstos em Lei, de aproveitamento e frequência para serem promovidos à série posterior;
- b) taxa de abandono é o percentual de alunos da matrícula total que, numa dada série, deixam de frequentar a escola durante o ano letivo;
- c) taxa de fracasso escolar é a soma dos resultados das taxas de reprovação e de abandono escolar;

d) taxa de defasagem<sup>2</sup> idade-série é o percentual de alunos, em cada série, com idade superior a dois anos à idade recomendada para a série.

Acredito que esse estudo se justifica em função da necessidade de avaliação do quadro do Ensino Médio a partir da perspectiva dos resultados dos indicadores de reprovação e abandono, assim como da taxa de defasagem idade-série. Ainda que esses indicadores tenham uma natureza quantitativa, eles servem de termômetro para se pensar em um entendimento das diferentes realidades das escolas e, em particular, desse nível de ensino. Ao mesmo tempo, os Planos de Governo dos candidatos à eleição majoritária do estado do Rio Grande do Sul se fundamentam na necessidade de redução dos resultados desses indicadores, portanto é importante avaliar como acontece a concretização dessas políticas públicas educacionais. Sendo propostas para o âmbito escolar deveriam agir – no sentido de reverter os resultados desses indicadores.

Ao realizar este estudo – e a partir de leituras e experiência pessoal em outros espaços de pesquisa –, considero a possibilidade de que algumas hipóteses possam ser confirmadas no campo pesquisado. Três hipóteses então são levantadas:

- a) as alterações das propostas das políticas públicas interferem nos resultados dos indicadores de qualidade;
- b) a implantação das políticas educacionais nas escolas se concretiza, no espaço da prática, com influência dos públicos que vão vivenciar as políticas;
- c) os indicadores de qualidade da educação sofrem influência de políticas educacionais da esfera federal, estadual e de fatores externos à escola.

A proposta de estruturação desta tese consiste em um capítulo inicial onde é apresentada a introdução sobre o tema; as delimitações do estudo; os objetivos da pesquisa; as justificativas para a realização da pesquisa e as hipóteses da mesma. No segundo capítulo apresento a metodologia empregada na pesquisa, detalhando seus procedimentos e relacionando os campos teóricos nos quais ela se insere. No terceiro capítulo discuto sobre a constituição do uso do termo qualidade, no campo

---

<sup>2</sup> Utilizo o termo defasagem, em substituição ao termo distorção, utilizado por outros estudos, mantendo o mesmo significado.

educacional, a utilização de indicadores e a problemática que envolve as desigualdades educacionais.

O quarto capítulo apresenta e se constitui a partir de definições e problematizações dos temas que envolvem políticas públicas e seus fatores intervenientes. O quinto capítulo apresenta uma visão sobre as políticas focadas na área da educação, principalmente no Ensino Médio. O sexto capítulo descreve a Educação Básica, foco no Ensino Médio, a problematização dessa etapa dentro do sistema educacional. Inclui também uma apreciação e uma discussão dos indicadores de qualidade da educação propostos pelo Ministério da Educação em 2014. Apresenta e discute também o fluxo escolar e a sua constituição, por meio das taxas de abandono e de reprovação, além do indicador de defasagem idade-série.

O sétimo capítulo é composto pelos resultados da análise documental, a partir da descrição da documentação sobre os Planos de Governo nos capítulos que se referem à educação. Parto de uma análise geral comparativa entre as três propostas e depois destaco os aspectos de cada Plano de Governo. O oitavo relata a partir do uso de técnicas de análise estatística dos dados as interferências das políticas nos resultados dos indicadores de qualidade.

O nono apresenta a análise das entrevistas realizadas com os docentes das escolas públicas estaduais de Ensino Médio em Porto Alegre, discutindo as estratégias dos docentes e focando no contexto da prática descrito por Stephen Ball. O décimo capítulo estabelece a triangulação entre as análises dos documentos dos governos voltados para o campo educacional, das falas dos docentes no contexto da prática e das inter-relações com as análises estatísticas dos comportamentos dos indicadores quantitativos. Faz referência às conclusões da pesquisa destacando os achados com a triangulação dos resultados em relação aos objetivos específicos propostos e as hipóteses levantadas, por ocasião da constituição da proposta dessa pesquisa.

## 2 METODOLOGIA

No presente capítulo apresento as metodologias adotadas para o atingimento dos objetivos da pesquisa, a forma de analisar os resultados, as técnicas de coleta de dados, as fontes de informações, a natureza dos levantamentos de dados, assim como os referenciais teóricos a serem utilizados. A metodologia proposta para o desenvolvimento desse estudo envolve a utilização de diferentes técnicas de coleta e de análise de dados. Opto por um estudo de natureza qualitativa e quantitativa, identificando a necessidade da complementariedade das duas naturezas de pesquisa triangulando os resultados obtidos pelos dois enfoques.

É, portanto, um estudo misto descrito por Creswell (2010) com triangulação concomitante, quando “o pesquisador coleta concomitantemente os dados quantitativos e os qualitativos e depois compara os bancos de dados para determinar se há convergência, diferenças ou alguma combinação”. (CRESWELL, 2010, p. 250). Para Triviños (2010) a dicotomia dos espaços das pesquisas qualitativas e quantitativas, ainda que referenciadas em pressupostos teóricos diferenciados, levanta a ideia de que a oposição das duas realmente não existe.

Dessa forma, apresento a metodologia empregada, a partir de cada objetivo específico da pesquisa, atendendo à necessidade de coleta e análise de entrevistas com docentes, documentos de políticas públicas estaduais e dados estatísticos sobre os indicadores – foco da pesquisa. As escolhas para a concretização dessas necessidades se fundamentam por meio de Entrevistas Semiestruturadas, Análise de Conteúdo, Análise Documental e bases de dados estatísticos sobre os resultados dos indicadores presentes na proposta de pesquisa.

A análise das políticas públicas é contextualizada a luz do Ciclo de Políticas de Ball (1994), a partir do contexto da prática, onde os pesquisados são indagados sobre as formas como as escolas e os professores consolidaram cada política apresentada pelos governos e implantada no âmbito escolar. Analisar a contextualização das políticas públicas também envolve considerar um conjunto amplo de frentes como: a influência dos organismos multilaterais na constituição dessas políticas, a construção de um conjunto de políticas sociais que também afetam o campo educacional, tais como políticas econômicas, habitacionais, de saúde, entre outras. Também considere importante identificar as singularidades dos públicos e das realidades sociais em que cada microuniverso pesquisado está inserido. A utilização do ciclo de políticas de Ball

(1994) destacada por Mainardes (2009) é importante para a relevância dos estudos educacionais, no campo das políticas públicas, em função das poucas abordagens metodológicas existentes e utilizadas para se discutir esse tema.

## **2.1 Metodologia de análise das entrevistas em profundidade**

A entrevista em profundidade, adotada na busca das entrevistas com docentes, foi embasada em Bogdan e Biklen (1991) assumida por mim como uma opção entre as possibilidades existentes, por entender que seja mais adequada às necessidades do meu estudo. Para esses autores (BOGDAN; BIKLEN, 1991, p. 135), “o entrevistador encoraja o sujeito a falar sobre uma área de interesse e, em seguida, explora-a mais profundamente, retomando os tópicos e os temas que o respondente iniciou”. Ampliando mais esse conceito, Triviños (2010) descreve a pesquisa semiestruturada como sendo:

Podemos entender por entrevista semiestruturada aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. (TRIVIÑOS, 2010, p. 146).

Bardin (2011) descreve a análise das entrevistas dividindo o processo em dois níveis: a decifração estrutural onde o pesquisador faz:

Uma leitura “sintagmática” (segue o encadeamento, único e realizado numa entrevista, de um pensamento que se manifesta por uma sucessão de palavras, frases e sequências) e, ao mesmo tempo, “paradigmática” (tem em mente o universo dos possíveis: isso não foi dito, mas poderia tê-lo sido, ou foi efetivamente dito noutra entrevista). (BARDIN, 2011, p. 98).

A autora conceitua a segunda fase da análise como sendo a estruturação específica, que é descrita como uma dinâmica que está relacionada às falas dos pesquisados, que são regidas por um processo mental dos indivíduos. Dessa forma, classifiquei as falas a partir de uma leitura sintagmática dividindo o texto em temas. Posteriormente, classifiquei as características associadas aos temas principais oriundas das falas dos pesquisados. Nesse processo foquei a estruturação da análise tendo como referência o contexto da prática descrito por Bowe et al. (1992). A

concepção adotada para o entendimento desse contexto, descrita pelos autores, foi a seguinte:

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática (escolas, por exemplo) não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. [...]. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes. (Bowe et al., 1992, p. 22).

Com relação ao método, Bardin (2011) identifica que a organização da análise deve ser feita em três etapas cronológicas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Na pré-análise é feita a organização para sistematizar as ideias iniciais. Na exploração do material é feita a codificação das respostas (construção de categorias *a posteriori*). O tratamento dos resultados foi obtido da quantificação das descobertas mais frequentes para posterior tratamento estatístico.

Nessa última etapa utilizei a proposição do autor entendendo o processo de inferência como sendo limitado ao grupo, ou seja, a partir das falas individuais dos docentes busca-se encontrar um conjunto comum que represente a amostra pesquisada, sem extrapolações para além desse universo. Com relação ao tratamento estatístico dos dados discordo da utilização desse recurso, uma vez que a constituição das categorias ou agrupamentos é feita de forma relativizada, ou seja, depende do entendimento de cada pesquisador.

Assim sendo, não me propus a desenvolver nenhum tratamento estatístico como possibilidade de análise das falas dos docentes. As informações provenientes das entrevistas são de natureza qualitativa e, portanto, não mensuráveis estatisticamente; e, também, em função do reduzido tamanho de amostra, não teriam significância nem representatividade estatística.

Com relação à técnica optei pela utilização da análise proposicional do discurso que busca “identificar o universo de referências dos agentes sociais. Em outras palavras, como e por meio de que estrutura argumentativa se exprimem as questões e as ações dos agentes?”. (BARDIN, 2011, p. 234). A autora relata que o objetivo é

“antes determinar a organização subjacente da produção verbal a fim de se perceber as estratégias psicológicas em ação”. (BARDIN, 2011, p. 245).

As entrevistas foram realizadas por meio de uma aproximação com as escolas onde conversei com a equipe diretiva para obter consentimento sobre a aplicação das entrevistas com o corpo docente. Nesse momento, foi apresentada a proposta do estudo e assinada a carta de anuência. Os professores também foram abordados e informados sobre a pesquisa. As entrevistas com os docentes foram realizadas após a assinatura do termo de livre consentimento.

Na aplicação das entrevistas foram apresentados aos docentes cartões (APÊNDICE B) contendo as propostas constantes nos Planos de Governo com relação à educação, enfocando o Ensino Médio. Essa proposta levou em consideração o fato de existir um tempo muito longo desde esses relatos e, com isso, fiz uma recuperação da memória dos pesquisados. O espaço disponível para a abordagem foi nas dependências das escolas, preponderantemente na sala dos professores, com entrevistas gravadas, transcritas e validadas posteriormente com os entrevistados.

A realização das pesquisas com docentes atendeu à necessidade de descrever como ocorreu a concretização das políticas, no nível da escola, tendo como referência as práticas adotadas pelos docentes e pelas escolas. Minha opção de coleta e análise de dados foi constituída a partir de uma amostra inicial de cinco escolas, mas que se concretizou com três. A redução do número de escolas aconteceu em função de dois fatores. Durante o período de coleta de dados o magistério gaúcho esteve em greve (19 dias) e, além disso, a necessidade de um determinado perfil de docente a ser pesquisado (com pelo menos 14 anos de experiência no Ensino Médio público do RS) dificultou a composição da amostra.

A busca dos pesquisados se deu a partir da disponibilidade de professores e professoras que tivessem as características do perfil estabelecido. As entrevistas foram constituídas por um conjunto de temas a serem apresentados aos entrevistados, a partir de um roteiro de entrevista (APÊNDICE A). Da mesma forma, em apêndice, apresento o modelo da carta de anuência das escolas (APÊNDICE C) e o termo de livre consentimento (APÊNDICE D).

Como a amostra a ser pesquisada foi composta por três escolas foram realizadas seis entrevistas (duas por escola), com docentes que atuaram no Ensino Médio há pelo menos 14 anos em 2016 (para que tenham vivenciado os três períodos

de tempo dos governos estaduais a serem pesquisados). Apenas uma professora respondeu à pesquisa tendo tempo de 13 anos, mas que considerei em condições de atender às minhas necessidades de informações.

Com relação aos critérios de seleção das escolas descrevo os procedimentos partindo inicialmente de um levantamento a respeito do universo das escolas públicas estaduais de Ensino Médio, em Porto Alegre. O total encontrado foi de 69 escolas. Existem diferentes fontes com relação a essa quantidade. Em função desse fato optei por utilizar a base de dados do INEP<sup>3</sup>, onde constam os resultados dos censos escolares.

A partir do quadro populacional de escolas identifiquei seus resultados a partir de um conjunto de variáveis independentes para designar os fatores intervenientes nos resultados dos indicadores pesquisados. As variáveis selecionadas foram classificadas como sendo de indicadores de processo de avaliação e de desempenho das escolas, com resultados de 2015. Os indicadores de 2014, apresentados pelo INEP, também foram considerados na constituição desse panorama das escolas<sup>4</sup>.

Com essas escolhas foi possível constituir uma visão da escola não apenas por meio de indicadores puramente quantitativos, mas também por um conjunto de outros indicadores, que avaliam aspectos mais qualitativos, e que revelam particularidades de cada unidade escolar. Minhas escolhas foram por um conjunto de 10 indicadores, que foram:

- a) porte da escola pelo número de alunos, incluindo todos os níveis de ensino;
- b) taxa de defasagem idade-série no Ensino Médio;
- c) taxa de reprovação no Ensino Médio;
- d) taxa de abandono no Ensino Médio;
- e) percentual na escola de docentes presentes no nível seis do indicador de esforço docente (IED). Nesse nível se encontram os docentes que têm mais de 400 alunos, atuam em três turnos, em duas ou mais escolas e em duas ou mais etapas de ensino;

---

<sup>3</sup> Inep (2015).

<sup>4</sup> Após a análise dos dados disponíveis no site do INEP houve uma atualização dos dados para períodos mais recentes. Essa atualização não foi considerada nessa discussão sobre os resultados, pois não havia mais tempo hábil para a realização de novas análises.

- f) indicador de nível socioeconômico (INSE) em valor absoluto onde é feita a média dos pontos, na escala utilizada, dos alunos das escolas;
- g) indicador de nível socioeconômico (INSE) na forma escalar ordinal, onde as escolas são classificadas desde muito baixo até muito alto;
- h) indicador de complexidade de gestão da escola (ICG). Composto por um conjunto de variáveis (porte da escola, número de turnos que atende, número de etapas/modalidades e níveis que atende), com pesos predeterminados;
- i) percentual de docentes no indicador de adequação da formação docente (AFD) que se encontram no grupo cinco. O grupo cinco compreende os docentes que não possuem nível superior completo;
- j) indicador de média de regularidade docente (IRD)

Inicialmente a proposta de caracterização das escolas a serem pesquisadas se fundamentava nos resultados dos indicadores de fracasso escolar e defasagem idade-série. Contudo, para melhor fundamentar o processo de seleção das escolas pesquisadas, utilizei esse conjunto de indicadores como referência e realizei um estudo estatístico para compreender as relações existentes entre os resultados dos indicadores das escolas correlacionando-os com as taxas de abandono e de reprovação, para constituir uma proposta mais ampla de concepção do fracasso escolar.

Realizei uma análise estatística de regressão múltipla<sup>5</sup>, utilizando as taxas de reprovação e de abandono escolar, como variáveis dependentes. A taxa de reprovação como variável resposta da regressão. Dessa forma, a equação final, utilizando o método *step wise*<sup>6</sup>, é apresentada pela equação 1.

$$TR = (0,529 \times TDIS) - (0,723 \times TA) + (0,179 \times IED) + 5,607 \quad (1)$$

---

<sup>5</sup> Esse estudo está presente de forma mais detalhada em um artigo submetido à revista da ANPAE, em processo de avaliação, em coautoria com Fritsch e Corsetti.

<sup>6</sup> O método *step wise* ou método passo-a-passo se caracteriza por ser um procedimento de obtenção da equação de regressão onde as variáveis são colocadas e retiradas do modelo até que se encontre uma combinação ótima de resultados. Com isso, a equação final é a melhor proposta de combinações de variáveis para explicar o resultado da variável resposta (no caso a taxa de reprovação).

Onde:

TR = Taxa de reprovação

TDIS = Taxa de defasagem idade-série

TA = Taxa de abandono

IED = Esforço docente (com o percentual presente no mais alto nível – 6)

As três variáveis que explicam parte das variações da taxa de reprovação são a taxa de defasagem idade-série, de abandono e de esforço docente, a partir das variáveis propostas ao modelo. Juntas, essas variáveis explicam 37,9% das variações na taxa de reprovação, obtendo uma correlação de 0,62. Em termos de significância estatística são de média representatividade.

Os resultados desses indicadores apontam que existe uma tendência, ainda que não determinística, de que uma alta taxa de defasagem idade-série na escola ocasione alta taxa de reprovação escolar. Tendo que considerar que a correlação entre as mesmas foi de graduação média com tendência positiva. Esse último aspecto revela que a relação entre as variáveis acontece de forma diretamente proporcional, ou seja, à medida que aumenta a taxa de defasagem idade-série da escola tende a aumentar a taxa de reprovação escolar. Como o sinal da taxa de abandono na equação 1 é negativo, isso significa dizer que quanto maior tende a ser a taxa de abandono escolar, menor tende a ser a taxa de reprovação escolar. O IED presente no modelo identifica que, quanto maior o esforço docente do quadro de professores da escola, maior tende a ser a taxa de reprovação escolar.

Nos mesmos moldes da taxa de reprovação foi feita uma análise utilizando-se a taxa de abandono escolar. Com os mesmos procedimentos, porém utilizando a taxa de abandono como variável resposta da análise, o modelo de regressão final é então apresentado pela equação 2.

$$TA = (0,448 \times TDIS) - (0,393 \times TR) + (0,343 \times AFD) - (0,252 \times INSE) + 13,685 \quad (2)$$

Onde:

TA = Taxa de abandono

TDIS = Taxa de defasagem idade-série

TR = Taxa de reprovação

AFD = Adequação da formação docente (no grupo 5)

INSE = Indicador de Nível Socioeconômico (valor absoluto)

As quatro variáveis que explicam a taxa de abandono são: a taxa de defasagem idade-série, de reprovação, de adequação do corpo docente e de nível socioeconômico. Juntas, essas variáveis explicam 60,5% das variações na taxa de abandono, obtendo uma correlação de 0,78. Esses resultados estatísticos têm maior significância do que os obtidos na equação anterior. Os resultados desses indicadores apontam também que altas taxas de defasagem idade-série na escola e de adequação da formação docente ocasionem alta taxa de reprovação escolar.

Como o sinal das taxas de reprovação e INSE na equação 2 é negativo isso significa dizer que quanto maior tende a ser a taxa de reprovação e de INSE, menor tende a ser a taxa de abandono. A relação entre a taxa de abandono e de reprovação já havia sido discutida anteriormente. Sempre considerando que não são determinísticas.

O resultado do indicador de nível socioeconômico mostra uma relação indireta com a taxa de abandono. Isso acontece em função do fato de que quanto maior tende a ser o resultado desse indicador de nível econômico, menor tende a ser a taxa de abandono escolar. A literatura existente já discute muito essa implicação, relacionando os estudantes oriundos de famílias com baixa capacidade econômica a uma tendência de desempenho menos favorável discutida e também considerando os processos de desigualdades educacionais. Autores como: Koslinski (2013), Soares (2014), Alves (2014), Lange (2013), Arroyo (2010), Akkari (2001), Xavier (2014) e Boneti (2013) descrevem como as desigualdades educacionais e sociais estão entrelaçadas.

O critério estabelecido para a seleção das escolas para comporem a amostra levou em consideração o fato de que os resultados existentes nas relações entre diversos indicadores demonstram uma maior interveniência dos mesmos para se constituir uma unidade amostral. O processo de seleção das escolas se consolida a partir da análise e pertinência dos resultados dos indicadores de reprovação, abandono escolar, defasagem idade-série, bem como os indicadores apresentados em 2014, que são de esforço docente (no nível 6<sup>7</sup>), indicador de nível socioeconômico

---

<sup>7</sup> Que corresponde ao percentual do corpo docente da escola que se enquadra no mais alto nível de esforço docente (seis), onde a carga de trabalho do professor lhe exige o maior esforço.

(absoluto<sup>8</sup>) escolhido a partir dos menores valores e de adequação do corpo docente (grupo 5<sup>9</sup>).

Minhas escolhas se justificam a partir da concepção de que a carga de trabalho do professor tenha relação direta com a qualidade do seu trabalho. Ao mesmo tempo, acredito que uma formação mais adequada e direcionada ao trabalho do professor também possa ser um indicativo de qualidade do seu trabalho. Por estarem presentes nos modelos de regressão, ainda que não sejam determinísticos, contribuem para ampliar a visão da realidade das redes escolares e, em consequência, levar em consideração diversos aspectos que envolvem o lócus dessa pesquisa.

Esse conjunto de indicadores entra no processo de seleção, mas os mesmos são discutidos e analisados no capítulo 3 deste estudo, onde discorro sobre eles. Inicialmente não foram incluídos no processo que estabelece o critério de seleção das escolas, mas que se mostraram importantes quando aparecem como fatores significativos e que podem ser intervenientes na constituição dos indicadores de fracasso escolar.

Segmentei, então, as escolas escolhidas a partir dos parâmetros destacados anteriormente, por meio de suas inter-relações. É importante destacar que esses indicadores não esgotam a constituição dos processos de construção do fracasso escolar, uma vez que são de cunho exclusivamente quantitativo e, ao mesmo tempo, foram frutos de minha escolha pessoal. Quando associo o resultado da taxa de reprovação e a taxa de abandono escolar, no Ensino Médio, com as escolas estaduais de Porto Alegre, identifico que a taxa de defasagem idade-série é o único indicador que aparece como interveniente nas duas taxas anteriores.

Observando os dados da tabela 3 sobre a amostra de escolas pesquisadas com diferentes perfis, como por exemplo, a escola designada como EA, que apresenta um dos maiores percentuais de docentes no nível 6, e alta taxa de reprovação. A escola EB se caracteriza por apresentar um bom resultado no indicador socioeconômico, significativos resultados nas taxas de defasagem, reprovação e abandono. Por fim, na escola EC, onde encontrei altas taxas de defasagem e de abandono escolar, ao mesmo tempo em que apresenta um baixo percentual de docentes em situação de trabalho mais precária.

---

<sup>8</sup> Que corresponde a uma pontuação onde esse valor aumenta conforme aumenta a condição econômica dos estudantes.

<sup>9</sup> Representa o percentual do corpo docente da escola que não possui curso superior completo.

Esses elementos mostram a complexidade existente entre as relações que servem como fatores intervenientes nos resultados dos indicadores educacionais. Em muitos casos as condições menos desfavoráveis, mensuradas por algum indicador, não se configuram como determinísticas no resultado de outros indicadores, mostrando que também existem aspectos qualitativos, ocultos pelos resultados quantitativos dos indicadores. Optei pela composição de uma amostra heterogênea em termos de resultados de indicadores como forma de caracterizar o espaço de coleta de dados com meu lócus de pesquisa.

Tabela 3 – Escolas definidas para a composição da amostra da pesquisa<sup>10</sup>

Escolas	Percentual de esforço docente (no nível 6)	Número de alunos	Indicador de nível socioeconômico (valor absoluto)	Indicador de nível socioeconômico (Representado por escala)	Complexidade da gestão	Percentual de adequação da formação docente (no grupo 5)	Média do indicador de regularidade docente	Taxa de defasagem idade-série	Taxa de reprovação	Taxa de abandono
EA	16,1	215	52,67	Médio Alto	6	10,0	4,0	51,7	49,7	0,2
EB	10,5	263	61,07	Alto	4	9,0	3,4	6,3	8,9	0,0
EC	2,8	335	55,21	Alto	5	18,6	3,3	66,2	20,1	38,8

Elaborado pelo autor, com base em dados das escolas (2015) e dos Indicadores educacionais do INEP (2014).

## 2.2 Metodologia de análise estatística dos indicadores

A utilização do tratamento estatístico dos dados dos indicadores quantitativos parte da análise da composição da fórmula de obtenção do indicador e, com isso, do entendimento do seu significado. O tratamento dos dados foi desenvolvido a partir de análises descritivas dos resultados amostrais, cálculos de regressão múltipla, análise de variância e teste Tukey, desenvolvido em 1977, levando em consideração a perspectiva de análise de Bussab e Morettin (2013) em que a complementaridade de análises estatísticas tende a constituir um panorama mais completo sobre os dados coletados.

Curiosamente o termo Estatística, descrito por Lemma (1992), tem sua origem no latim *estadística*, que tem relação com *coisas do Estado*. Na sua concepção ela

<sup>10</sup> As células da tabela destacadas correspondem às características das escolas que foram utilizadas como critérios para serem selecionadas para a composição da amostra da pesquisa.

alimentava o Estado com dados quantitativos que serviam de subsídios, inicialmente, para a cobrança de impostos em função das extensões de terras, quantidade de animais, entre outros dados. A ciência nasce, então, com o estigma de ferramenta a serviço do Estado para controle dos indivíduos.

Essa ciência, ao longo do tempo, foi ampliando o seu leque de possibilidades de ferramentas de análise para diversas áreas do conhecimento. Constitui-se segmentada então em um conjunto vasto de possibilidades de análises cujas minhas opções se concretizaram. Entre elas, a análise descritiva dos dados, que cuida da descrição tabular, gráfica e paramétrica dos dados provenientes de amostras ou populações.

Com relação à análise descritiva dos resultados dos indicadores (capítulo 8), segmentei os indicadores por períodos de governo; analisei a interferência nos resultados dos indicadores de qualidade a partir dessa segmentação temporal. Com isso, constituí gráficos onde apresentei a evolução dos indicadores ao longo dos períodos de governo. Os indicadores foram buscados em base de dados do INEP, pois havia muita disparidade em relação aos resultados dos indicadores, quando apresentados em outras bases de dados, assim como em pesquisas que avaliaram o resultado desse conjunto de indicadores.

Outra análise utilizada como complementar, na busca do entendimento dos resultados dos indicadores, foi a análise de regressão linear múltipla, que conforme Fávero et al. (2009, p. 346), “tem como objetivo estudar a relação entre duas ou mais variáveis explicativas, que se apresentam na forma linear, e uma variável dependente métrica”. Assim sendo, a identificação de um conjunto de fatores intervenientes (independentes) deve ser entendida como capaz de aumentar a possibilidade de obtenção do resultado do indicador (dependente). É importante entender que a possibilidade de interveniência é captada a partir de indicadores de escolha do pesquisador. A inclusão de outros indicadores mais subjetivos, oriundos de perspectivas qualitativas, pode alterar a consecução do resultado final da variável dependente.

A Análise de Variância (ANOVA) é um teste estatístico que avalia se existe diferença mínima significativa entre os resultados dos indicadores representados pelas taxas de reprovação, abandono e defasagem idade-série, comparadas entre os três governos. Na possibilidade de ser detectada alguma diferença significativa o

método *post hoc*<sup>11</sup> utilizado para se obtê-la foi o teste de Tukey. Por meio desse teste é possível identificar onde se encontram as diferenças detectadas pela ANOVA, por esse motivo é considerado um teste *a posteriori*.

Esse conjunto de técnicas estatísticas apresentadas foi utilizado para se compreender melhor as relações entre os resultados dos indicadores. Com isso, os resultados dos indicadores pesquisados, oriundos da base de dados do INEP, foram segmentados por períodos de tempo, correspondentes aos três períodos de governo, conforme descrito no quadro 1.

Quadro 1 – Segmentação dos indicadores pesquisados por período de tempo

Indicadores	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Taxa de abandono	Governo de Germano Rigotto	Governo de Yeda Crusius	Governo de Tarso Genro
Taxa de reprovação			
Taxa de defasagem idade-série			

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 2.3 Metodologia de análise dos documentos

A análise documental foi utilizada com o objetivo de identificar a intencionalidade nas propostas das políticas dos três governos, o conteúdo das mesmas e suas perspectivas de sucesso. A quantidade de documentação encontrada foi diminuindo, conforme o período de tempo retrocedia, para os governos mais antigos houve maior dificuldade de obtenção de documentos.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) relatam que o conceito de documento é que diferencia os tipos de pesquisa. Para eles, na pesquisa documental o documento pode ser ou não escrito, por exemplo, filmes, vídeos e fotografias. Nesse tipo de pesquisa os autores revelam que os documentos analisados ainda não receberam nenhum tipo de tratamento analítico, ou seja, continuam sendo fontes primárias. Os autores dos documentos apresentam a definição do dicionário Houaiss:

1 - Declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento, fato ou estado; 2 - Qualquer objeto que comprove, elucide, prove ou registre um fato, acontecimento; 3 - Arquivo de dados gerado por processadores de texto. (HOUISS, 2008, p. 260).

<sup>11</sup> É uma possibilidade de teste que verifica a existência de uma diferença mínima significativa entre médias amostrais pesquisadas, constituindo-se como um teste *a posteriori*, após a rejeição da hipótese nula da ANOVA.

No meu estudo os documentos avaliados se enquadram na primeira categoria: declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento. Contudo, minha análise documental tomou como referência a concepção de Cellard (2008), que estabelece algumas orientações mais detalhadas e bem-estruturadas sobre a avaliação preliminar dos documentos. Constituída por cinco etapas: o contexto no qual foram elaborados os documentos; os autores dos documentos e seus motivos; a autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto e os conceitos-chave que determinam a lógica interna do texto. A análise mais detalhada aparece no capítulo 6 deste estudo.

Neste estudo algumas etapas não são passíveis de serem efetivadas em função da natureza dos documentos, como por exemplo, a proposição do plano de governo sobre políticas educacionais, onde em alguns casos não existe uma autoria especificada. Nessas condições, cada documento, a partir de suas particularidades, foi pré-analisado em função das etapas passíveis de serem efetivadas.

O trabalho docente em seus espaços de efetivação e de aplicação das políticas ocorre de modo a ressignificar as mesmas e as suas formas de implantação nas escolas, caracterizando esse momento como o contexto da prática designado por Ball (1994). No quadro 2 apresento a estrutura de construção do processo de análise dos documentos, a partir de períodos de tempo segmentados por governos, a documentação utilizada, as fontes de busca dos documentos e os períodos de acesso aos mesmos.

Quadro 2 – Descrição da busca e organização da documentação pesquisada

<b>Período de tempo</b>	<b>Documentação analisada</b>	<b>Fonte da documentação</b>
2003-2006	Plano de Governo de Germano Rigotto	Disponível em: < <a href="http://www.seplag.rs.gov.br/upload/rigotto1.pdf">http://www.seplag.rs.gov.br/upload/rigotto1.pdf</a> > Acesso em: 7 de abril de 2015
2007-2010	Plano de Governo de Yeda Crusius	Disponível em: < <a href="http://seplag.rs.gov.br/upload/planoGovernoYeda_2007_2010.pdf">http://seplag.rs.gov.br/upload/planoGovernoYeda_2007_2010.pdf</a> > Acesso em: 6 de abril de 2015
2011-2014	Plano de Governo de Tarso Genro	Disponível em: < <a href="http://seplag.rs.gov.br/upload/Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf">http://seplag.rs.gov.br/upload/Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf</a> > Acesso em: 7 de abril de 2015

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os documentos que foram constituídos durante os períodos de governo foram analisados a partir de orientações da estrutura de análise de Cellard (2008), que indica a constituição de um conjunto inicial de categorias onde, em um segundo momento, é revisitado para um possível aprofundamento, ligação ou ampliação de ideias.

### 3 QUALIDADE, INDICADORES E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

Nessa etapa da pesquisa, estabeleço “qualidade” em sua relação com indicadores e metas. Discuto também a construção e a intenção do uso de indicadores no âmbito educacional. Para um melhor entendimento dos termos indicados, recorro também a seu emprego e concepção em outros campos de pesquisa. Além disso, discuto a problemática das desigualdades educacionais relacionando-as com o emprego de indicadores na avaliação da qualidade da educação.

#### 3.1 Qualidade educacional

Acredito, como muitos autores, (Dourado e Oliveira, 2009; Gadotti, 2013; Esteban, 2008) que o termo “qualidade” seja polissêmico. O resultado de algo que tem muitos significados, por si só, já configura um campo onde é necessário se banhar em diversas áreas do conhecimento, na busca de um conceito mais amplo e significativo, identificando aspectos de diversas naturezas.

Conforme argumenta Campos (2007), para os movimentos sociais que reivindicavam a qualidade da educação entre as décadas de 1970 e 1980, qualidade estava atrelada às condições básicas de funcionamento das escolas. Na década de 1990, sob o argumento de que o Brasil investia muito na educação, porém gastava mal, as preocupações com a eficácia e a eficiência das escolas passou a ser o foco da constituição da qualidade escolar, e as discussões passam a ser, predominantemente, em função da análise dos resultados obtidos pelo rendimento dos estudantes em avaliações em larga escala.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação propôs a criação de dois indicadores relacionados à qualidade (2008): Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O CAQi foi constituído como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, buscando ultrapassar as desigualdades das ofertas educacionais. O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer 8/2010 afirma que:

[...] foram analisados estudos e pesquisas que buscaram construir esse marco de qualidade para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, e o Ensino Médio, a partir do qual é possível concretizar a qualidade da Educação Básica, bem como analisada a necessária aplicação da legislação citada. Nesse sentido, o presente Parecer

identificou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil. (BRASIL, 2010, p.2).

A Coordenação geral da Campanha era constituída por cinco pessoas, dentre as quais um assistente, vinculado à Viração Educomunicação<sup>12</sup> e uma coordenadora de projetos já tendo vínculo com a ABRINq (Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos) e também a Viração Educomunicação, que se classifica como uma Organização Não Governamental (ONG) financiada pela UNESCO e a UNICEF.

Avaliando o currículo dos integrantes da coordenação, apenas a coordenação geral é feita por um Doutor em Educação. Os demais profissionais são da área de jornalismo, ciência política, consultora financeira e informática. Esse grupo contribui com a ideia de que a avaliação da qualidade da educação seja constituída por meio de resultados de indicadores financeiros-quantitativos, ainda que ampliem o foco de observação concentrado em condições de trabalho e infraestrutura.

A Campanha Nacional Pelo Direito à Educação se traduz pelo CAQi, que é um mecanismo criado pela Campanha, e traduz em seus valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica pública. Investimentos em infraestrutura e insumos, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino passam, assim, a vincular a qualidade com esses aspectos.

A apresentação desses indicadores, pela Campanha, considera um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, citando a Constituição Federal, na LDBEN (1996) ou no Plano Nacional de Educação (2014-2024). No sítio<sup>13</sup> da Campanha, é apresentada a forma de obtenção do cálculo do CAQi, que considera como condições o tamanho das turmas, formação, salários e carreiras compatíveis com a responsabilidade dos profissionais de educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados e insumos, como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros. O padrão mínimo de

---

<sup>12</sup> A Viração é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos criada em março de 2003 e recebe apoios institucionais do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Agência de Notícias dos Direitos da Infância. (VIRAÇÃO EDUCOMUNICAÇÃO, 2016).

<sup>13</sup> Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2016).

qualidade é expresso pela análise desses indicadores. Contudo, os pesos desses indicadores e a fórmula de cálculo do CAQi não são apresentados.

Com relação ao CAQ, a Campanha esclarece que “ele avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil”<sup>14</sup>. Sua implementação é proposta para ocorrer até o ano de 2024, período de encerramento do PNE. Enquanto o CAQi considera a remuneração dos profissionais pela Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério e a jornada escolar, o CAQ considera o piso salarial dos profissionais da educação pautado no salário-mínimo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>15</sup>, cujo salário é superior ao Piso Nacional.

A Campanha adota o seguinte conceito de qualidade<sup>16</sup>:

A partir da constatação de que a palavra "qualidade" representa um campo de disputa conceitual, em 2002 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu como uma de suas prioridades e metas a construção de referências concretas para o conceito de qualidade na educação. Para isso, a Campanha assumiu uma perspectiva democrática e do direito humano, ou seja, o conceito de educação para todas e todos, que incorpore as diversidades, que considere as desigualdades socioeconômicas históricas de nossa sociedade e que pressuponha a participação e a influência da sociedade civil na definição das políticas públicas como fator de qualificação das mesmas. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2015).

O emprego da palavra também tem relação direta com as demandas decorrentes em cada espaço de tempo. O surgimento dessas discussões remonta a marcos históricos da década de 1920, segundo Tavares e Faleiro (2015), quando a dualidade entre qualidade e quantidade era discutida – uma dualidade que ainda continua permeando as discussões até a década de 2000.

Os conceitos, as concepções e os significados do que seja qualidade na educação se alteram ao longo dos tempos, especialmente se considerarmos as transformações sociais. Por isso, a qualidade em educação passa pela ideia de uma complexidade que não é estanque, precisa ser abordada a partir de diferentes perspectivas. Assim, acredito que a qualidade em educação passa por entender sobre

---

<sup>14</sup> Campanha Nacional pelo Direito à educação (2015).

<sup>15</sup> Mínimo do DIEESE para agosto de 2016 é de R\$ 4.000,00 e pelo piso nacional é de R\$ 2.545,31 para o Ensino Médio em 2015.

<sup>16</sup> Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2015).

sua manutenção, seu desenvolvimento e de seu desempenho pelo acompanhamento de indicadores quantitativos. Ao mesmo tempo, atuam fatores subjetivos do desempenho dos alunos, influenciando diretamente no seu rendimento escolar, em função de particularidades de cada escola, cada aluno e de cada comunidade onde a escola está inserida.

Uma contribuição para a discussão da qualidade da educação é apresentada por Gatti (2007), quando faz referência aos diversos aspectos que envolvem esse tema.

As avaliações do sistema educacional no Brasil, em sua divulgação mais ampla, têm se centrado no rendimento escolar, de tal forma que a representação sobre qualidade da educação na nossa sociedade tem sido reducionista, traduzindo-se em desempenhos nas provas aplicadas pelos diferentes modelos praticados. No entanto, cabe perguntar: qualidade educacional se traduz apenas por esses resultados? Evidentemente que não. A qualidade da educação passa por questões como a existência de uma filosofia educacional e, pela consciência do papel social da educação – não só seu papel instrumental, de utilidade, por exemplo, para o trabalho, mas seu papel para a civilização humana, para a constituição de valores de vida e convivência, seu papel no desenvolvimento de sensibilidades ao outro, ao meio ambiente, às expressões humanas de cultura. (GATTI, 2007, p. 3).

No estudo desenvolvido por Arcas, Alavarse e Machado (2015), foi possível analisar a interface entre os sistemas de avaliação adotados pelos Estados a qualidade e a gestão escolar. Os autores mostram que os princípios dos modelos dos Estados seguem muito próximos do SAEB, sendo, em alguns casos, aportados princípios de meritocracia, indicando mecanismos de quase-mercado.

Os estudos consultados e o levantamento recentemente feito corroboram a importância e o crescente uso da avaliação externa como mecanismo de aferição do desempenho dos estudantes em provas padronizadas e a tradução desses resultados em qualidade da educação. Alguns estudiosos, porém, indicam limitações na concepção de qualidade da educação baseada preponderantemente na proficiência dos alunos. (ARCAS; ALAVARSE; MACHADO, 2015, p. 673).

Em documentos de organismos multilaterais, as discussões sobre a qualidade da educação e o delineamento de políticas referentes à educação são cada vez mais frequentes. Dourado (2007, p. 12) destaca que, nos documentos da Comissão

Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), ao abordarem a questão da qualidade em educação, enfatiza-se a “necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade”.

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007), “a discussão sobre a qualidade da educação também passa pela concepção do que se entende por educação”. Os autores consideram a complexidade e a pluralidade da constituição do uso do termo, no campo educacional.

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 6).

O entendimento de qualidade educacional, a partir de seu caráter polissêmico, também considera fatores que representam a forma de atuar dos sujeitos, tendo como referência sua postura, que envolve ética e responsabilidade inculcadas na sua formação.

Uma educação de qualidade persegue o desenvolvimento das potencialidades de cada pessoa, respeitando suas características e necessidades e vislumbra a formação de pessoas capazes de atuar de forma ética, crítica, participativa e responsável no contexto em que vivem, pautando seus modos de ser e agir pelo bem-estar comum. (RAMIREZ; MENEGAT; SARMENTO, 2015, p. 317).

Em documentos elaborados por organismos multilaterais, a concepção de qualidade da educação condiciona os financiamentos de Projetos e de Programas. Algumas similaridades se destacam nas definições desses organismos sobre a qualidade em educação. Conforme Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 9) apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições

básicas para o alcance da qualidade pretendida. A natureza e os interesses dos organismos justificam o consenso sobre o uso do termo “qualidade”.

Na análise que Dourado, Oliveira e Santos (2007) fazem sobre as concepções de qualidade da educação, eles apontam que o Banco Mundial expressa seu entendimento sobre a qualidade da educação por meio da mensuração da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos, usando avaliações como forma de mensuração dos processos de ensino e de aprendizagem.

A qualidade implica e requer condições tais como infraestrutura, tempos e espaços para desenvolvimento do processo educativo. Destaca-se também a referência do grupo aos valores, à diversidade, à contextualização do ensino e aprendizagem, à participação e à democracia. (GUSMÃO, 2013, p. 108).

Cabe colocar na pauta de discussão o entendimento do termo “qualidade” em educação, diferentes posicionamentos para que a sociedade seja capaz de escolher o tipo de proposta que melhor represente o entendimento sobre qualidade. A partir dessa escolha, que se construa um conjunto de políticas públicas educacionais que atenda às expectativas dos atores envolvidos nesse processo.

Compreendendo o termo “qualidade” com um caráter polissêmico não se concebe identificar a presença dessa característica apenas a partir de um conjunto de indicadores quantitativos. Para melhor entender esse viés – que se consolidou a partir da década de 1990, com grande influência de uma concepção neoliberal, instituindo-se indicadores de mensuração da qualidade da educação –, é preciso se apropriar da ideia de que esse fato se consolida a partir das recomendações de órgãos internacionais, do campo econômico, feitas aos países em desenvolvimento.

Também é importante compreender a lógica neoliberal que mudou a concepção de Estado a partir de suas características e finalidades. Um Estado enxuto e que atenda apenas às necessidades mínimas, atribuindo à iniciativa privada a concessão de serviços públicos. No campo educacional, o avanço da iniciativa privada a partir da década de 1990, sobretudo no Ensino Superior, trabalha com a lógica de que os serviços prestados pelo Estado são caros e ineficientes, cabendo à iniciativa privada o mérito pela prestação de serviços mais econômicos e eficientes.

A apresentação do entendimento do Estado do que seja qualidade educacional acontece por meio do uso de indicadores de qualidade quantitativos, pressupondo que apenas com isso seja possível identificar a qualidade do campo educacional, sem

entender a interveniência de outros fatores. Ainda que entre os pesquisadores da área a discussão sobre o emprego do termo “qualidade” não seja consensual, a perspectiva discutida se baseia no fato da polissemia do entendimento do que qualidade significa.

Houve um avanço na discussão da qualidade da educação, principalmente associando o termo “social” a ela. A educação de qualidade social é discutida por autores (como DOURADO et al., GADOTTI, 2013; 2009 GATTI, 2007; GUSMÃO, 2013; SILVA, 2009), que destacam a necessidade de se considerar uma gama imensa de aspectos que possam contribuir com o entendimento do que seja qualidade social da educação. Silva (2009) destaca pontos importantes a serem considerados a partir do interior da escola, sem desconsiderar diversos aspectos além do espaço escolar.

No interior da escola, outros elementos sinalizam a qualidade social da educação, entre eles, a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares. (SILVA, 2009, p. 224).

A partir de todas essas considerações, entendo que qualidade no campo educacional se constitui a partir de um conjunto amplo de fatores, portanto. Não há uma definição única e universal. Focando a qualidade no olhar sobre a escola, é necessário que a infraestrutura e as condições de trabalhos dos docentes sejam satisfatórias. A gestão deve permitir a participação de todos os atores envolvidos no processo educacional. Focando no docente, é necessária uma valorização de todos os agentes envolvidos no processo educacional sobre o papel dos professores. Focando nos estudantes, é preciso que a sua formação permita constituir sujeitos capazes de agirem de forma ética e responsável. Por isso, acredito que a qualidade do sistema educacional passe por níveis diferentes de qualidade e, para que isso realmente seja efetivado, é preciso um conjunto de políticas públicas capazes de concretizarem as necessidades desses públicos, indo além das políticas públicas educacionais.

### **3.2 Indicadores educacionais**

A discussão sobre indicadores precisa ser vista a partir da sua definição mais ampla de como eles são entendidos e utilizados na área social, assim como em outras

áreas do conhecimento, principalmente na área educacional. A etimologia do termo faz referência a algo que indica, aponta, como um sinal, sem considerar sua contextualização para uma determinada área. Essa consideração é importante devido à análise de um indicador não poder ser feita sem levarmos em conta as características do meio onde ele está inserido.

Para Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), o indicador é “uma medida de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem objeto da observação”. (Idem, p. 24).

Os indicadores são ferramentas utilizadas para subsidiar a formulação de políticas públicas em diversas áreas. Possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar de uma população, assim como podem permitir o aprofundamento da investigação sobre mudanças sociais. Além disso, apontam resultados e avanços obtidos com ações de qualquer natureza, propiciando ajustes de metas, redirecionamentos de estratégias e ações e, em consequência, racionalização no uso dos recursos. (OBSERVATÓRIO REGIONAL BASE DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE (ORBIS), 2010).

A construção de um indicador determina o foco sobre o que se pretende investigar. Em alguns casos, em função da intencionalidade de seu uso, as metas estabelecidas e o acompanhamento dos indicadores podem mensurar a distância entre o que foi proposto ou planejado e o que foi realmente efetivado. É importante ter clareza sobre qual a utilidade da informação revelada pelo indicador, ao mesmo tempo que devemos questionar se o indicador escolhido, por si só, consegue descrever com clareza a realidade que pretende revelar.

É importante entender o indicador como medidor de uma consequência de uma determinada realidade observada, que se por um lado fornece uma visão pontual, por outro lado indica a existência de um conjunto de causas que geram esse resultado. De acordo com Jannuzzi (2009, p. 15), o indicador social, compreendido de forma pragmática, é “um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas”.

A utilização de indicadores na área educacional tem se mostrado mais intensa nos últimos anos e sua utilização é justificada em documentos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como forma de ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria da qualidade da escola (PNUD,

2004) e também por meio de políticas públicas identificadas, por exemplo, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Plano Nacional de Educação (PNE).

Na área da educação, é perceptível a ideia de que a realidade em que a escola está inserida, considerando problemas sociais, familiares, econômicos e comportamentais acaba sendo desconsiderada na avaliação feita apenas com os resultados dos indicadores propostos.

[...] quando trataremos das possibilidades de construção de modelos de avaliação educacional e do processo de definição de indicadores, podemos sintetizar a concepção afirmando que entendemos a realidade como uma totalidade complexa em que os processos e fenômenos sociais estão em permanente interação construtiva e que as mesmas se apresentam a partir de regularidades objetivadas e carregadas de sentido. Nessa perspectiva, entendemos que a realidade social é constituída por regularidades que caracterizam as estruturas sociais e que apresentam uma existência com relativa permanência, e por processos de significação atribuídos pelos agentes sociais. (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 79).

O processo de avaliação acaba sendo constituído por indicadores que revelam parcialmente a realidade pesquisada. Na área educacional, a perspectiva de compreensão da escola, e de seus protagonistas, precisa ser constituída a partir de uma visão mais ampla, que não tem como ser atingida apenas por indicadores quantitativos e sintéticos.

Quando se remete à avaliação de desempenho das ações governamentais, podemos considerar a avaliação não como uma etapa, mas como um ciclo permanente de políticas públicas. A capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas principais da gestão pública. Santos e Cardoso (2001) destacam: no diagnóstico inicial, no processo decisório; no monitoramento dos resultados; e na avaliação dos resultados.

Por outro lado, publicações referentes a análises e discussões sobre o uso de indicadores como forma de avaliar a qualidade da educação têm se preocupado com a capacidade de os indicadores escolhidos espelharem a realidade a que se propõem avaliar. Para o Estado, é importante o conhecimento da realidade econômica e social para que possa realizar um planejamento capaz de atender às principais necessidades dessas áreas.

Para Carvalho (2009), o modelo de avaliação em larga escala, adotado pelo Estado brasileiro, faz da avaliação um instrumento de gestão educacional, não

somente como controle de resultados, mas também como um mecanismo para induzir à prestação de contas e à responsabilização dos resultados alcançados relacionando eficiência e produtividade. Por isso, é fundamental entender os indicadores como parte de um processo de avaliação com o objetivo de investigar a qualidade da gestão educacional.

É importante atentar para o fato de que um indicador quantitativo não tem a capacidade de desvendar os aspectos mais profundos e subjetivos do campo educacional, encobertos pelos resultados quantitativos. Contudo, não considero irrelevantes seus resultados, desde que sejam contextualizados nos espaços onde estão inseridos.

É inegável a necessidade de indicadores, números e parâmetros para a avaliação em sua face classificatória, comparativa e escalonadora. Mas esta é apenas uma face da avaliação que independente de ser ou não a face predominante, responde a algum tipo de interesse, pautado em determinados valores e construído politicamente. (SOUZA, 2009, p. 28).

Tomar como base o IDEB como um indicador de medida da qualidade da educação é uma decisão questionada pelos atores envolvidos nesse processo, que argumentam que “é preciso considerar o processo e não apenas medir o resultado através dos dados sobre aprovação escolar, obtidos do censo escolar, e as médias de desempenho em avaliações do INEP”. (CAMINI, 2010, p. 545).

Cabe destacar a complexidade que envolve a avaliação da qualidade da educação, ainda que esteja focada na análise da gestão dessa educação. Não existe uma definição única e absoluta sobre o que seja um indicador, ou o que se entende por qualidade e por concepção de gestão, principalmente na área educacional. Ainda que se utilize de indicadores de diferentes naturezas (quantitativos ou qualitativos) ou diferentes granularidades, um indicador tem suas restrições mesmo quando busca avaliar a realidade que se propõe.

A utilização de indicadores como ferramenta de avaliação do sistema educacional foi se constituindo desde a predominância de mensuração com o objetivo de quantificar pessoas e infraestrutura até a sua proposição de avaliação da qualidade da educação. Nas áreas que buscam a exatidão nos resultados, esses indicadores quantitativos são fundamentais para se entender e agir sobre processos de produção e de planejamento, incluindo a qualidade, que, em certos aspectos, pode ser

mensurada quantitativamente. No campo educacional, o uso de indicadores quantitativos sofre resistência pela sua proposta de compreender e revelar aspectos da constituição da realidade educacional que são de natureza qualitativa, principalmente quando lhes é atribuída a função de revelar a qualidade da educação.

A utilização da informação como instrumento de interpretação da realidade social requer a criação de meios de quantificação de alguns aspectos importantes desta realidade de forma clara e simplificada. Isso não significa que um indicador possa ser produzido sem critérios científicos rígidos. (SOLIGO, 2015, p. 54).

O Estado constituiu um sistema de avaliação da educação brasileira, em larga escala, padronizado e formatado a partir de indicadores de qualidade quantitativos. O principal indicador é o IDEB, que é apresentado no portal do INEP<sup>17</sup> como sendo um indicador de qualidade sintético e facilmente assimilável, permitindo estabelecer metas de qualidade educacional. A importância desse fato é que o resultado do indicador pode ser usado como alavanca para um conjunto de políticas públicas também padronizadas.

Nos estudos que já desenvolvi em escolas públicas de Ensino Médio no Município de São Leopoldo (2011-2014), ficou evidente a necessidade de se considerar as particularidades dos indivíduos, das escolas, das comunidades e da cultura onde acontecem os processos de ensino e de aprendizagem. Dessa forma, como os perfis de escolas e de alunados eram muito diferentes, a comparabilidade dos resultados de indicadores de fracasso escolar fica prejudicada.

Como esse indicador toma como foco apenas alguns aspectos, seus resultados por si só não são capazes de mensurar uma qualidade que por vezes é subjetiva, passível de necessidade de indicadores qualitativos.

Pelos resultados apontados na avaliação do Plano Nacional de Educação (2001-2010) feita pelo MEC, os indicadores até então utilizados e suas análises não parecem ser suficientes para que se tenha uma visão clara e ampla da realidade educacional, ainda que objetivem apenas avaliar a qualidade da gestão educacional.

Segundo o sítio do INEP, os indicadores educacionais como o IDEB são desejáveis por permitirem o monitoramento do sistema de ensino do país. Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamiento de ações políticas, é focalizada

---

<sup>17</sup> Inep (2016).

na melhoria do sistema educacional. A detecção de escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixo desempenho, em termos de proficiência e rendimento, é feita por meio de indicadores. Além disso, os indicadores são apresentados como capazes de monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino no portal do INEP.

É importante pensar em um indicador como um instrumento de medição que tem suas limitações, principalmente quando pretende retratar a realidade educacional para mensurar a qualidade da gestão da educação. Para a mensuração de aspectos que envolvem a educação, é preciso considerar que as políticas educacionais sofrem influência de diversos fatores e de interesses de grupos sociais, econômicos e políticos com diferentes interesses.

Devido a limitações próprias dos indicadores, é importante entender a avaliação como um processo de diálogo sobre os resultados. Não enfocando a avaliação de forma rígida e pontual, debruçando-se sobre os resultados dos indicadores, sem uma ampla discussão do que estão medindo, esse procedimento pode retratar parcialmente uma realidade.

A concepção de quase-mercado bastante discutida por Afonso (2011) e comentada por Souza e Oliveira (2003) ajuda a entender um pouco mais o contexto de constituição dos indicadores educacionais, pois se baseia no fato de que essa proposta se diferencia da alternativa de mercado. Parte do princípio de que o Estado acredita que, ao introduzir concepções de gestão privadas nas instituições públicas, pode fazê-las sem alterar a propriedade das mesmas. Nesse caso, em especial a educação, os mecanismos passam pelas políticas de avaliação que acabam sendo associadas a estímulos financeiros.

Com isso, é possível perceber que todos os aspectos levantados estão entrelaçados, desde a concepção do modelo de políticas públicas adotadas, passando pela definição dos indicadores de avaliação, até a constituição de um conjunto de aspectos a ser valorizado. Esse conjunto tem uma intencionalidade, e a participação de organismos multilaterais passa a ditar a concepção dos indicadores e a orientar sobre seus objetivos, justificando a necessidade de se controlar os gastos públicos e, em consequência disso, as tomadas de decisão a partir dos resultados da avaliação.

É preciso entender a educação como sendo constituída por um conjunto de políticas públicas educacionais e que tem interfaces com as demais políticas para que se consiga constituir uma política de Estado que atenda as diferentes necessidades

dos atores envolvidos no processo educacional. É importante conceber um ideário de educação que seja capaz de atender às necessidades da educação brasileira considerando, por exemplo, as realidades particulares de cada escola, do perfil dos alunos ou das redes de ensino.

É importante também conceber uma articulação entre esses sistemas, bem como o fortalecimento de órgãos de representação, de discussão, e de pesquisa na área de educação, com participação ampla e democrática de todos os segmentos da população. Assim, o uso de indicadores associado a outras fontes de referência de qualidade da educação vai possibilitar a construção de um sistema de avaliação mais abrangente e condizente com princípios e concepções que norteiam as pesquisas e investigações relacionadas à educação.

O uso de indicadores, por si só, ainda que quantitativos, não é necessariamente ruim. É preciso compreender as limitações do uso de indicadores quantitativos como ferramentas de diagnóstico. Dessa forma, uma taxa muito elevada de defasagem idade-série precisa ser compreendida na sua constituição. O que levou esses estudantes a estarem nessa condição? Que tipo de política pública seria necessária para reverter esse quadro? Também é importante compreender o que outros indicadores sociais apontam sobre problemas relacionados ao abandono escolar. Comumente os problemas são oriundos de políticas públicas falhas ou inexistentes na área da saúde, do trabalho e da economia. É preciso entender que muitos problemas do campo educacional estão associados a outras áreas, assim como envolvem diferentes atores.

Neste estudo a opção pelos indicadores de qualidade se restringe às taxas de fluxo escolar e de defasagem idade-série. Em minha trajetória de pesquisa são os indicadores que venho estudando desde 2008, e que tenho mais proximidade para problematizar. Além disso, em todas as propostas de candidatos ao governo do Estado, no período pesquisado, são os resultados desses indicadores que justificam as alterações nas propostas de modelo educacional adotadas.

Em função da complexidade de análise de fenômenos do campo educacional é importante se apropriar da conceituação e intencionalidade do uso de indicadores nessa área. A capacidade de o indicador mensurar algo está intimamente relacionada com sua constituição. O uso de indicadores com o objetivo de avaliar a qualidade da educação parte do pressuposto de um modelo neoliberal e passa a se constituir como

a própria política pública, pois traz para si o foco de diagnosticar e direcionar as ações no campo educacional.

Outros indicadores apresentados pelo MEC em 2014 avaliam alguns aspectos do campo educacional com outra visão sobre as escolas. Ainda que sejam representados por valores numéricos, alguns são constituídos a partir de uma concepção diferente dos indicadores até então utilizados. Com isso, a avaliação da educação, ainda que não tenha a possibilidade de ilustrar uma realidade tão complexa e diversificada, amplia os olhares sobre esse campo com esse conjunto de indicadores.

Esses indicadores têm relevância neste estudo justamente por possibilitarem ampliar o olhar sobre a educação. São cinco indicadores referentes a:

- a) avaliar a adequação da formação inicial dos docentes das escolas de Educação Básica brasileira, segundo as orientações legais (adequação da formação docente - AFD);
- b) avaliar a regularidade do corpo docente nas escolas de Educação Básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos (regularidade do corpo docente - IRD);
- c) medir o esforço empreendido pelos docentes da Educação Básica brasileira no exercício de sua profissão (esforço docente – IED);
- d) mensurar o nível de complexidade de gestão das escolas de Educação Básica brasileira (complexidade de gestão da escola – ICG);
- e) situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato, definido pela posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos e pelo nível de escolaridade dos pais (nível socioeconômico – INSE).

A criação desses indicadores em 2014 serviria de base para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), definido pela Portaria nº 369, de 5 de Maio de 2016, que institui o SINAEB. Contudo, a Portaria nº 981, de 26 de agosto de 2016, revogou a Portaria nº 369. Devido à importância de sua constituição, acreditei ser importante levar em consideração essa proposta de indicadores como forma de ampliação da análise da educação básica brasileira. Essa revogação se deu a partir da argumentação de que a Base Nacional Curricular ainda não estava constituída.

### 3.3 Desigualdade educacional

O Brasil, um país com grande dimensão territorial e com diferentes realidades regionais, se constituiu com uma história de desigualdades construída e fomentada ao longo do tempo. A desigualdade social, quando observada por meio de indicadores de renda, normalmente é mensurada por indicadores quantitativos. Essa caracterização acontece principalmente com o advento da globalização e da necessidade imposta de apresentar comparações entre nações ou grupos sociais. Ainda que esse fato não seja novo, assume maior proporção a partir da globalização.

[...] o conceito de pobreza é relativo, refletindo os hábitos, valores e costumes de uma sociedade; entretanto, com a globalização, essa noção passa a aproximar-se de uma medida comum. Os indicadores utilizados para estimar o grau de pobreza de uma sociedade partem de medidas quantitativas comparativas, demarcando os estratos sociais que enfrentam os mais baixos padrões de vida. (SPOSATI, 1997, p. 13).

Utilizo dados de identificação da pobreza como parte da constituição do que seja desigualdade social, pois, conforme Campos (2003), pobreza, desigualdade e exclusão são coisas diferentes, mas que se inter-relacionam, e, com o advento da globalização, essas expressões passam a se tornar uma medida comum, citando Sposati (1997).

Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, em 1912, o Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. O coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país. O Índice de Gini do Brasil é de 0,490 (2014) o que demonstra que nosso país, apesar dos avanços econômicos dos últimos anos, ainda tem uma concentração de renda. Houve, porém, um avanço do Brasil nesse índice, já que, em 2008, era de 0,544. Avaliando em termos de regiões no Brasil, na região sul o índice era de 0,442 (2014), enquanto que na região nordeste representava 0,501 (2014). Por esse índice, já é possível identificar a existência de desigualdades de renda entre regiões.

Outro indicador utilizado é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é medido a partir de quatro indicadores: esperança de vida ao nascer; expectativa de anos de estudo; média de anos de estudo (da população até o momento); e renda

nacional bruta per capita (toda a renda do país dividida pelo número total da população)<sup>18</sup>. O IDH brasileiro passou de 0,752 (2013) para 0,755 (2014). Quanto mais próximo de um, melhor é o desenvolvimento humano. Em termos de indicadores, o IDH, assim como o índice de Gini, colocam o Brasil, em comparação com os demais países em grande desvantagem. Com relação ao IDH, fica na 75ª posição e, no índice de Gini, 73ª posição mundial, conforme os resultados dos anos apresentados<sup>19</sup>. Por esses aspectos, ainda é necessário haver um conjunto de políticas públicas capazes de melhorar os resultados apresentados por esses indicadores.

A desigualdade de renda traz consigo a desigualdade de acesso à educação, saúde, habitação, segurança, justiça e todos os serviços básicos necessários para o bem-estar dos indivíduos. Essa realidade pode ser alterada a partir de um conjunto de políticas públicas sociais que permitam um acesso mais universal e de qualidade para todos, principalmente aqueles com condições menos favoráveis.

Nesse contexto, a avaliação da qualidade da educação, constituída de forma única, busca avaliar igualmente sujeitos que se constituem por desiguais. A forma coletiva de pensar a padronização da qualidade da educação sem levar em conta as diferenças existentes entre os atores e os espaços envolvidos é preocupante, uma vez que se apresenta como capaz de identificar e comparar a qualidade ofertada entre escolas ou redes. Considerando que os indivíduos são, por natureza, desiguais, até mesmo por terem sido constituídos como desiguais em função de modelos econômicos adotados, a avaliação da qualidade da educação feita pelo Estado, fica pautada no uso de indicadores quantitativos de mensuração da qualidade. Arroyo (2011, p. 84) destaca que:

Ainda está arraigada a visão de que ser desiguais em percursos escolares os tornam desiguais nos percursos sociais. Essa redução das desigualdades ao escolar não tem empobrecido a relação que se prometia tão fecunda entre políticas-gestão-desigualdades? O escolar dá conta da complexa produção-reprodução das nossas desigualdades sociais? Que consequências têm para as políticas educacionais pensá-las como corretivas das desigualdades sociais, raciais, de gênero, de território? Esquecer essa complexidade não termina empobrecendo a visão das próprias desigualdades escolares, das políticas e sua gestão e avaliação?

---

<sup>18</sup> Schreiber (2015).

<sup>19</sup> Brasil (2014).

Pela visão do autor, quanto mais às avaliações colocam o foco nas condições desiguais dos alunos, menos se coloca na escola o seu papel reprodutor das desigualdades, “ao condenarmos o aluno e seus coletivos de origem inocentamos os sistemas, o Estado e suas instituições. Inocentamos a história de reprodução das desigualdades”. (ARROYO, 2011, p. 85). Com isso, não se deve desconsiderar o fato de que a desigualdade é construída, e o papel da escola como reprodutora dessa desigualdade também precisa ser discutido. O autor destaca também que “essas políticas generalistas não conseguem esquecer que os diferentes existem e se armam de mecanismos de avaliação para comprovar se cabem ou não nos ideais de igualdade”. (ARROYO, 2011, p. 88).

Nesse quadro se inserem as políticas de acesso e permanência dos estudantes nos bancos escolares. O simples acesso à educação não garante a sua permanência no sistema, perceptível pelas elevadas taxas de abandono escolar, principalmente no Ensino Médio. Os indicadores quantitativos, ainda que não sejam capazes de demonstrar todos os aspectos referentes à qualidade, por sua natureza polissêmica, também não devem ser desconsiderados na análise da educação brasileira.

O Estado tem se mostrado como provedor da correção das desigualdades por meio da educação, uma educação que se apresenta para todos e para todas, porém, quem fomentou essa desigualdade? E quem ainda fomenta? Por meio de outras políticas públicas inseridas no campo do trabalho, renda e desenvolvimento social, é o Estado que se apresenta como condutor no processo de combate à desigualdade que ele mesmo constitui e reforça.

As políticas de ampliação do acesso, constituídas no âmbito Federal, contribuíram para a redução das desigualdades sobre alguns aspectos. Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada entre os anos de 2004 e 2014 são importantes para entender esse quadro de desigualdades, a partir de uma visão interna da escola. Em alguns casos, os dados não começam em 2004, pois foram introduzidos em momentos de reformulação dos instrumentos aplicados. A pesquisa é feita de forma amostral, com amostragem aleatória sistemática de caráter probabilístico, exigido no contexto do campo da pesquisa quantitativa. Destaco alguns resultados significativos:

- a) a taxa de escolaridade bruta no Brasil passou de 31,7% em 2004, para 27,2% em 2014. Essa redução se explica, pelo que observei, pelo decréscimo dessa taxa na faixa etária acima de 18 anos;
- b) a taxa de escolaridade líquida entre brancos passou de 60,5% (2007) para 68,3% em 2014. Ao mesmo tempo, a de negros e pardos, de 39,9% para 52,1%. Houve uma redução na diferença dos indicadores em termos de raça;
- c) a proporção de crianças, na faixa de 4 a 5 anos de idade, na escola, saltou de 57,7% (2006) para 87,5% (2014), entre os 20% das famílias mais pobres. Nos 20% das famílias mais ricas, passou de 77,6% para 94,1%. O avanço das famílias mais pobres no acesso à educação foi muito expressivo;
- d) a taxa de conclusão do ensino fundamental passou de 36,5% (2004) para 92,8% (2014) entre os 20% das famílias mais pobres. Entre os 20% das mais ricas, de 66,7% para 96,1%. Nesse aspecto, houve a maior aproximação do indicador quando considerado por faixa de renda;
- e) a taxa de conclusão do Ensino Médio nos mesmos períodos que o fundamental saltou de 13,7% para 83,4% entre as famílias mais pobres e de 32,9% para 87,8% entre as famílias mais ricas, apresentando resultados muito positivos;
- f) no nível do Ensino Superior, a participação das famílias mais pobres representou, em 2014, 7,6% de matrículas em IES públicas e 3,4% em privadas. Entre as famílias mais ricas as proporções foram de 36,4% nas públicas e 40,9% nas privadas. Esses dados mostram ainda o ingresso no Ensino Superior com ampla predominância de famílias mais ricas;
- g) considerando ainda o Ensino Superior, entre a raça preta e parda a participação desses estudantes nesse nível de ensino passou de 16,7% (2004) para 45,5% (2014). Por outro lado, a participação dentro do grupo de brancos passou de 47,2% para 71,4%. O acesso à educação superior ainda é mais representativo entre brancos do que negros ou pardos, ainda que tenha havido um incremento de participação nesse segundo grupo;

- h) dados de 2014 revelam que, com relação à média de anos de estudo, os mais pobres têm uma média de 5,5 anos e, os mais ricos, 10,8 anos. Na geração que completou sua formação ainda está presente a desigualdade de possibilidade de continuidades dos alunos no seu processo de formação educacional.

Ao adotar políticas de avaliação da qualidade da educação, o Estado acaba por desconsiderar a necessidade da integração de políticas mais amplas, de cunho social, para melhorar as condições de sobrevivência dos desiguais, que são avaliados da mesma forma e com os mesmos indicadores. As desigualdades educacionais, de uma forma mais ampla, também precisam considerar aspectos de raça, gênero, necessidades especiais, além das condições econômicas e sociais.

Nos campos da inclusão de pessoas com deficiência e da comunidade negra, políticas de acesso, por cotas, têm buscado amenizar a dificuldade de inclusão, principalmente na Educação Superior. Políticas desenvolvidas por Programas governamentais têm buscado a ampliação do acesso à educação para diferentes grupos sociais. Contudo as condições de permanência não são atendidas. Esse aspecto é fundamental de se considerar quando observamos os resultados das taxas de reprovação e de abandono escolar.

No campo legal, o texto constitucional já aponta para a preocupação com a erradicação da pobreza e das condições de marginalização de grupos sociais e se compromete na busca da redução das desigualdades sociais e regionais, conforme o Artigo 3º, inciso III (BRASIL, 1988). Desde esse período, a discussão das desigualdades, presente na população brasileira, aponta a responsabilização do Estado como ente responsável pela constituição de políticas de redução dessas desigualdades, porém pouco ou quase nada foi eficiente, a não ser durante o período de crescimento da economia brasileira, antes da crise deflagrada pela quebra de confiança do sistema bancário norte-americano, que teve reflexos na economia do Brasil, diminuindo a capacidade de redução das desigualdades no aspecto econômico.

Tratar redistribuição de renda, no país, é um tabu que não se consegue superar. No tocante à redução das desigualdades sociais e regionais a situação também se repete. Houve tentativas governamentais realizadas com Programas e ações isoladas, mas não

houve o estabelecimento de uma política de Estado capaz de alterar as desigualdades sociais e regionais. (SILVA; MARQUES, 2013, p. 349).

Um aspecto importante a se considerar no campo legal é com relação a redação apresentada na Lei 11.133, de 14 de julho de 2005, para a Lei 9394/1996 (LDBEN). Silva e Marques (2013) destacam a transferência de responsabilidades do Estado para a família.

[...] ocorre uma inversão significativa neste aspecto, pois a educação continua sendo entendida como um direito, porém a primeira responsável por sua oferta é a família e, depois, vem o Estado. Isso significa que, no caso de se aprofundar as políticas neoliberais no país, a família será chamada a assumir o ônus pela educação de seus membros, cabendo ao Estado, apenas, a função de complementar destinada às pessoas consideradas carentes, que não conseguem assumir tal ônus. (SILVA; MARQUES, 2013, p. 354).

Cury e Ferreira (2010), ao considerarem a judiciabilidade no campo educacional, refletem sobre aspectos importantes que se constituíram de forma legal, entendendo a constituição de uma relação com a educação e designando esse fenômeno como “a judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores”. (idem, p. 77). Destacam também a necessidade de acesso a todos e a todas à educação, concebida como universal, passando a conviver com uma maior diversidade cultural, econômica e social, constituindo um perfil de estudantes com peculiaridades próprias, não consideradas nas políticas de avaliação da qualidade da educação brasileira.

Em uma pauta de debate do espaço escolar com relação a sua capacidade de se constituir como um espaço que permeiam diferenças culturais, é importante questionar como se configuram suas linearidades e homogeneidades das desigualdades que se apresentam por diferentes enfoques, inclusive nas diferentes formas de aprendizagem pertinentes a cada indivíduo.

Não seria crível uma escola de igualdade, porque mesmo a igualdade de acesso sendo garantida pela gratuidade do ensino, ainda assim o capital cultural das famílias, as estratégias, as ambições dos pais quanto à educação, as trajetórias de vida e as biografias seriam distintas. Parece, aqui, que quanto mais se intensifica a igualdade de acesso mais desigualdades pesam nessas proposições, a desigualdade das oportunidades escolares decorre, em alguma medida, das desigualdades sociais e culturais de fora da escola, o que

não isenta a escola de reproduzir seus próprios dispositivos. (SILVA, 2010, p. 123).

Em estudos nos quais avaliei os indicadores de qualidade da educação<sup>20</sup>, foi possível verificar que o perfil dos estudantes tem uma relação direta com seu desempenho escolar. Considerando características de turno de estudo, defasagem idade-série, e condições escolares, os estudantes do Ensino Médio se constituem mais ou menos propícios ao fracasso escolar.

Os resultados mostram que existem determinados perfis de estudantes que têm maior propensão a abandonar o sistema escolar. Um aspecto importante apontado na nossa pesquisa foi com relação aos alunos do turno noturno. Por diversas razões, o público desse horário escolar se mostra mais fragilizado e propenso ao abandono ou reprovação. Soma-se a essa realidade o fato de esses alunos estarem em condições de defasagem idade-série. E os resultados dos indicadores pesquisados sobre essa situação mostram um cenário preocupante. (FRITSCH; VITELLI; ROCHA, 2014, p. 157).

Um fato importante a destacar nesse estudo é de que, se comparássemos os resultados dos indicadores de reprovação e abandono escolar havia diferenças significativas entre os resultados das escolas, contudo, o perfil de cada escola era diferenciado. Enquanto uma escola não tinha Ensino Médio noturno, seus resultados, a partir dos indicadores, eram melhores do que as demais. Com isso, tentar mostrar, apenas pelo resultado do indicador, que as escolas têm diferenças na qualidade do ensino ofertado é uma conclusão simplista. Nesse caso, não se levaria em consideração o perfil de público que cada uma atende. Da mesma forma, quando se compara a qualidade da educação pública com a privada utilizando-se esses indicadores, não se leva em consideração a grande diferença do perfil de alunos de cada escola.

Muitos fatores contribuem para a constituição do fracasso escolar na educação brasileira. Existem muitas perspectivas de análise para esse indicador que é composto pela taxa de reprovação e de abandono escolar. Esses dois indicadores são complexos cujos resultados têm origens nas especificidades das escolas, dos

---

<sup>20</sup> Pesquisa do Observatório da Educação, núcleo em rede, intitulado: Indicadores de qualidade e gestão democrática, vinculado ao INEP/CAPES. Dentro do subprojeto: Evasão no Ensino Médio e Superior em escolas públicas do município de São Leopoldo, no período de 2011-2014.

estudantes e das famílias. O nível socioeconômico pode ser constituído não apenas pela renda familiar, mas também por uma perspectiva mais ampla.

O conceito de nível socioeconômico continua englobando a ideia de “uma posição relativa na hierarquia social”, mas é ampliado e passa a ser entendido como “o estoque de capital social possuído por um indivíduo ou família, incluindo capital econômico, cultural e social”. (ALVES; ORTIGÃO; FRANCO, 2007, p. 165).

No capítulo 2 deste estudo, por ocasião da descrição da metodologia adotada para a seleção das escolas, foi apresentado o indicador de nível socioeconômico das mesmas. Para a constituição desse indicador, foram utilizados os dados dos questionários contextuais, elaborados pelo INEP, que os alunos respondem nas avaliações feitas pelo governo Federal. São dados da Prova Brasil, SAEB e ENEM, de forma que os dados coletados são constituídos de forma amostral. Todo processo de coleta de dados amostral parte do princípio da existência de uma margem de erro nas quantificações. Além disso, temos que considerar que o indicador da escola é obtido por meio de uma média aritmética das classificações de cada indivíduo. Conforme Alves, Soares e Xavier (2014) o resultado desse indicador precisa ser contextualizado uma vez que:

Em avaliações educacionais é comum uma parte dos alunos que fazem o teste deixarem o questionário totalmente em branco. Esses casos foram excluídos, assim como aqueles que não responderam à maioria dos itens de interesse em cada uma das bases de dados, observando-se o número de itens considerados e o percentual de casos que faltaram em cada situação. (ALVES; SOARES; XAVIER, 2014, p. 677).

É importante considerar os seguintes aspectos presentes na constituição desse indicador, que seria uma ferramenta importante no sentido de ampliar o entendimento do conceito de qualidade da educação. Nesse sentido destaco que:

- a) os dados obtidos são oriundos de um processo amostral e, por essa concepção, é passível de ter uma margem de erro;
- b) o processo amostral não é probabilístico, mas por adesão, o que questiona a representatividade da amostra;

- c) nem todos respondem aos instrumentos, por esse motivo se tem a amostra da amostra;
- d) são os alunos que fornecem as informações que geram a obtenção do indicador, sem que se tenha certeza da veracidade das informações;
- e) o indicador da escola é uma média das informações individuais dos alunos, ou seja, desconsidera os valores extremos da escala;
- f) o indicador foi obtido a partir da mesma construção do critério Brasil<sup>21</sup>, indicando não classes de renda, mas classes de consumo.

A discussão pela mensuração da qualidade da educação brasileira com uso de indicadores, passa pelo entendimento da concepção que se estabelece quando se constrói um indicador. Ao mesmo tempo, os processos de comparação estabelecidos precisam ser relativizados a partir das desigualdades sociais e escolares. Qualidade, indicadores e desigualdades são aspectos que se entrelaçam e que devem ser considerados nas discussões sobre as comparações que são propostas para se identificar escolas com ensino de *melhor qualidade*.

---

<sup>21</sup> O critério Brasil classifica as famílias brasileiras em classes de consumo, ou seja, não são necessariamente classes de renda, pois a pontuação dos indivíduos é fortemente determinada pela posse de bens e pela escolaridade dos pais. É um critério utilizado por pesquisas mercadológicas que têm interesse em classificar os indivíduos por classe de consumo. Dessa forma um indivíduo classificado como pertencente à classe A é assim constituído por comprar muitos itens, carro, geladeira, televisão etc.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo apresento o tema *política pública*, o entendimento de seu conceito e a base teórica que utilizo para avaliar as políticas públicas. Discuto sobre as políticas públicas federais e estaduais, ainda que o foco da pesquisa seja determinado no âmbito estadual, mas não teria como desconsiderar o ente federal que legisla sobre o campo educacional. Com isso, considero as metas do PNE (2014-2024) voltadas para o Ensino Médio e incluo na discussão políticas de avaliação.

O surgimento e as conceituações iniciais sobre políticas públicas começam a ser introduzidas na discussão das instituições americanas e europeias com diferentes concepções. Essas visões foram sendo contextualizadas e ampliadas a partir das novas propostas de investigação e da inclusão de novos atores exercendo influência na formulação de políticas públicas. (SOUZA, 2006). Para o autor não existe uma definição única do que se entenda sobre a definição de política pública, contudo, existem alguns aspectos que contribuem na sua formulação.

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006, p. 25).

Na busca por um entendimento sobre o uso da terminologia de políticas públicas, principalmente nos documentos que relatam essa utilização, cabe diferenciar algumas palavras e expressões, principalmente no caso das traduções de pesquisas realizadas tendo como referência a literatura norte-americana. Os pesquisadores nesse contexto ajudaram a estabelecer diferenças entre o entendimento de políticas públicas apresentadas em seus estudos a partir de três diferentes termos para designar suas dimensões:

**Polity** que é a estrutura institucional do sistema político-administrativo; o sistema jurídico; a máquina administrativa; estrutura e funcionamento do Legislativo, Executivo e Judiciário, o aparato burocrático; **Politics** que são os processos que compõem a dinâmica política e a competição pelo poder e pelos recursos do Estado,

marcadas pela cooperação e pelos conflitos entre forças políticas e sociais, dependendo dos assuntos e dos interesses em jogo; **Policy** que são os conteúdos concretos das políticas públicas; constitui o Estado em ação, o resultado da política institucional e processual; materializam-se em diretrizes, em programas, em projetos e em atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade. (QUINALIA et al., 2013, p. 62, grifo dos autores).

A partir da década de 1980 são realizadas reformas educacionais, com reflexos não só no Brasil, mas em grande parte da América Latina. Isso gerou mudanças nas prioridades de aplicação de verbas no campo educacional, colocando na pauta da formulação das políticas públicas atores como o Banco Mundial e os setores empresariais, assim como outros grupos de interesse. Considerando que esse fato contribui para a definição do que seja qualidade em educação, passa a ter importância fundamental considerar os interesses desses atores ao se avaliar um conjunto de políticas públicas, bem como o processo de análise das mesmas.

[...] a origem do SAEB relaciona-se com demandas do Banco Mundial. Embora os ciclos de avaliação de 95 e 97 tenham sido os primeiros financiados com verba oriunda de empréstimos do Banco Mundial, não é possível deixar de registrar o papel indutor da política de avaliação exercido pelo Banco Mundial desde o primeiro ciclo de 1990. Neste ponto, vale a pena ressaltar que o processo de implantação do SAEB esteve, desde o início, marcado pela existência de divergências entre os técnicos do MEC e do Banco Mundial e que tais divergências foram responsáveis, em parte, tanto pela falta de empréstimos financeiros durante os dois primeiros ciclos, como pelas mudanças acontecidas no desenho do SAEB a partir de 95. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 120).

O atual sistema educacional brasileiro – regulado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, agregado por um conjunto de ações propostas por Planos como o Plano Nacional de Educação (PNE), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), assim como Leis e Decretos – é fruto de um conjunto de políticas educacionais constituído em um período de forte influência neoliberal. Grande parte dos ajustes que a educação nacional recebeu teve como referência o ideário desse modelo econômico. Com isso, o Estado passou a se posicionar mais como um Estado avaliador (da qualidade) da educação do que um Estado educador.

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados [...] e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vetores fundamentais nesse processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve à obtenção simultânea daqueles objetivos. (AFONSO, 1999, p. 147).

Essa perspectiva tem como referência a adoção do ideário neoliberal, trazendo consequências à educação nacional, principalmente a transformação de uma avaliação da educação com parâmetros oriundos do campo econômico, em detrimento das concepções educacionais.

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização. (BARROSO, 2005, p. 741).

Com todas essas influências e interesses das mais diversas áreas, ao discutir políticas públicas cabe destacar a transformação do campo educacional com uma forma de expressão da transformação que acontece com o papel do Estado.

Temos discutido este tema há mais de uma década, principalmente a relação entre as mudanças no papel do Estado e as redefinições das fronteiras entre o público e o privado, focando o setor público não estatal e do quase-mercado. Destacamos que, com o público não estatal, a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado. Verificamos dois movimentos que concretizam a passagem da execução das políticas sociais para o público não estatal: ou por meio do público, que passa a ser de direito privado, ou o Estado faz parcerias com instituições do terceiro setor para a execução das políticas sociais. E com o quase-mercado, a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que orienta o setor público. Principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado. Como vimos, é a teoria neoliberal que embasa esse pensamento. (PERONI, 2013, p. 247).

As parcerias público-privadas também precisam ser entendidas como uma intencionalidade do Estado em permitir a participação da educação privada nos espaços públicos de educação. Com isso, o Estado busca se desonerar do investimento total necessário para a qualificação dos espaços escolares ao mesmo tempo em que permite a participação da gestão privada interferindo no espaço público.

As diferentes manifestações da privatização da educação pública através das parcerias público-privadas se tornam uma prática de gestão adotada pelos sistemas públicos para imprimirem uma suposta qualidade na educação sob a ótica dos resultados. Para isso, utilizam-se de diversas estratégias, entre elas os contratos de gestão, termos de cooperação, PPPs (Parcerias Público-Privadas), que formam “quase-mercados”, em que a propriedade permanece pública, mas o conteúdo da gestão é privado. (CAETANO, 2015, p. 85).

As interferências das concepções privadas nos espaços públicos de atuação no Estado passam a se constituir por diferentes formas. Desde a contratação de serviços privados para atuarem em espaços públicos, inclusive propondo formas de gestão com concepção privada, até a entrega total do serviço a essa lógica mercantil, reestruturando o papel do Estado.

A privatização do público é materializada de várias formas: através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o público não-estatal ou privado; nos casos em que a propriedade estatal permanece, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando, principalmente, os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional; ou, ainda, através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, em que o setor privado define o conteúdo da escola pública. (PERONI; CAETANO, 2016, p. 408).

Essa reestruturação do papel do Estado passa por uma transferência do papel de um Estado que se constituía por um Estado-providência, para um Estado-avaliador, muito discutido por autores como Afonso (1999), que percebe essa transformação como sendo construída a partir da lógica Neoliberal de ideário de Estado.

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia de mercado educacional

assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. (AFONSO, 1999, p. 147).

A partir de 2009, com a redistribuição das responsabilidades pela educação entre os municípios, os Estados e a União, a Educação Média passa para a responsabilidade da esfera estadual. Segundo Coraggio (2009, p. 100), o “Banco Mundial está determinado a induzir os sistemas de educação à descentralização. Com isso, espera uma redução da capacidade dos interesses tradicionais (sindicatos de professores, associações de estudantes etc.)”.

Com viés econômico, predominantemente neoliberal, as políticas do Banco Mundial também reforçam a necessidade de avaliar a relação custo-benefício, representadas pela aplicação de avaliações em larga escala, onde o baixo desempenho das escolas estaria relacionado a uma educação de baixa qualidade, portanto o “investimento” realizado não se converteria em um resultado satisfatório. Cária e Santos (2014) atrelam a descentralização como uma consequência dos interesses dos organismos multilaterais.

O apelo sistemático à adoção de medidas descentralizadoras e mais democráticas no campo educacional se intensificou a partir da década de 1990, mais especificamente após a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontiem, Tailândia, que foi financiada pela Unesco, Unicef, Pnud e Banco Mundial. Desse evento participaram representantes de 155 governos que subscreveram a declaração ali aprovada, comprometendo-se a assegurar uma educação básica de qualidade às crianças, jovens e adultos. A partir das prerrogativas dessa conferência, a educação passou a ocupar espaço nas discussões e agenda dos governos, em nível global, o que deu origem a novas conferências e a diversos documentos oficiais contemplando metas para atingir a educação de qualidade. Entre as diversas prerrogativas encontra-se o princípio democrático da gestão escolar. (CÁRIA; SANTOS, 2014, p. 32).

Para entender o regime de colaboração é preciso colocá-lo como uma política pública criada em um governo de concepção neoliberal. Pelo ponto de vista econômico é uma redistribuição da financiabilidade entre os órgãos das instâncias municipal, estadual e federal. Dessa forma, o Estado neoliberal passa a assumir funções de normatizar, avaliar e desenvolver políticas públicas descentralizando e compartilhando o poder decisório.

O Estado democrático de direito propõe uma reforma do Estado que visa a ajustá-lo às demandas do neoliberalismo e, nessa perspectiva, assume uma nova conceituação de descentralização, autonomia, a qual possibilita a esse Estado reconfigurado uma ação mais controladora dos resultados produzidos no âmbito da chamada sociedade civil e menos provedor, no que tange aos direitos sociais, entre eles, a educação formal. (COSTA, 2010, p. 119).

A análise de políticas públicas utilizada neste estudo tem como fundamentação teórica os estudos de Ball e Bowe (1992), que foram constituídos em outro campo de discussão – que não a realidade brasileira –, mas que se constituem de forma similar em outras realidades culturais. O autor considera dimensões apresentadas em momentos distintos, ao mesmo tempo em que se mostra capaz de ser um modelo aplicado à conjuntura do campo de políticas públicas em diferentes espaços geográficos, sendo utilizado para o entendimento da constituição de políticas públicas por estudos realizados em diferentes contextos. Contudo, não deixa de considerar as particularidades locais. Seus estudos refletem sobre o processo de formulação das políticas como sendo constituídas por um ciclo contínuo.

Primeiramente, Ball e Bowe (1992) identificaram três ciclos principais compostos pelos contextos de influência, produção de texto e de prática. Todos esses contextos têm uma inter-relação e são constituídos em espaços definidos como arenas, lugares e sofrem influência de grupos de interesse. Ao sofrer influência de grupos distintos geram embates e disputas para que os interesses dos grupos estejam representados na constituição das políticas. Logo em seguida, Ball (1994) incluiu dois novos contextos, o de resultados/efeitos e o contexto da estratégia política.

O âmbito no qual as políticas públicas são planejadas e os discursos políticos definem o que Ball (1994) conceitua como ciclo de influência. Assim a formulação das políticas leva em conta os conflitos e as disputas entre grupos sociais. Os grupos disputam para influenciar na definição das finalidades da educação, constituindo a primeira instância de análise. Outros autores, como Boneti (2011) ainda que não utilizem a proposição de Ball (1994), também acreditam na disputa de interesses de diferentes atores na formulação de políticas públicas.

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que

provocam o direcionamento (e/ou redirecionamento) dos rumos das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2011, p. 18).

As arenas da ação pública, como os meios de comunicação social, as comissões e os grupos representativos e os demais lugares de articulação de influência precisam ser considerados. Outra face desse âmbito de influências são as recomendações das agências multilaterais, como o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Essas agências também exercem influência sobre a criação das políticas, principalmente por meio de financiamentos, mas estão atrelados a determinadas condições, como, por exemplo, a *eficácia* do valor investido. Essa *eficácia* é mensurada por meio de indicadores quantitativos comumente apresentados nos processos de avaliação em larga escala. Importantes agentes econômicos atuam nesse processo de constituição das políticas públicas educacionais no Brasil. Nos estudos de Corsetti (2015), há um destaque tanto para as agências multilaterais vinculadas ao campo econômico, mas também das aproximações entre elas, que acabam, nesse processo, reforçando suas influências e orientações.

Os estudos sobre a ação dos bancos multilaterais de desenvolvimento identificaram um impacto expressivo nas políticas de educação em termos nacionais, menos pelo significado do investimento financeiro desses organismos em projetos específicos e mais pela imposição de temas prioritários e de uma abordagem economicista que tem influenciado as políticas educacionais do país. É importante ressaltar a relevância, na imposição das orientações relacionadas às políticas, das condicionalidades incluídas, tanto nos próprios acordos com o Banco Mundial quanto presentes nas negociações paralelas, que envolvem o Fundo Monetário Internacional (FMI) e que dizem respeito a ajustes macroeconômicos. (CORSETTI, 2015, p. 45).

Ao mesmo tempo, é importante considerar que a formulação das políticas públicas também leva em consideração o entendimento da ideologia partidária sobre as funções do Estado. De certa forma, também a sociedade civil, por meio de grupos de interesse que vão desde as classes dominantes, sempre influentes na formulação das políticas públicas, até os grupos de minorias – como organizações não governamentais, mulheres, negros, entre outros –, que têm se tornado mais atuantes.

Os clamores sociais também podem influenciar na formulação de políticas principalmente pelo fato de que o interesse dos agentes governamentais, muitas vezes, se baseia no atendimento de demandas sociais que possam ser revertidas em votos.

O estado se constitui de uma instituição não neutra, resultante de uma correlação de forças sociais entre diversos agentes da sociedade civil. Trata-se de uma instituição não neutra pois é movido por valores ideológicos, éticos e culturais. O Estado é assim uma instituição que organiza e institucionaliza os diversos interesses e carências sociais. Pensando assim, fica impossível se pensar, como comumente se faz, o Estado e sociedade civil como duas instituições separadas e que assim, as políticas públicas se apresentariam como se constituíssem de outorgas de direitos atribuídas à sociedade civil pela instituição estatal. Os direitos sociais e as políticas públicas e sociais, porém, se constituem, na verdade, de construções coletivas e sociais. (BONETTI, 2011, p. 17).

Na concepção do ciclo de políticas, Ball (1994) entende que a produção de texto se constitui por meio teórico e, por outro, com a materialidade dos textos políticos. Os textos políticos são constituídos de várias formas, desde a legislação e os comentários formais e informais até pronunciamentos e vídeos. O ciclo de produção do texto, contudo, possui limitações materiais e de possibilidades. Ball (1994) propõe pensar a política como texto e discurso. Paulilo (2010) apresenta a posição de Ball da seguinte forma:

Ele entende que, enquanto texto, as políticas constituem representações que são codificadas de maneiras complexas, tendo, por isso, uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Por outro lado, Ball (1993) explica que, como discurso, as políticas incorporam significados e utilizam proposições e palavras por meio das quais são construídas certas possibilidades de pensamento. Assim, os discursos das políticas configuram-se como o resultado de múltiplas influências e sua formulação envolve intenções e negociações dentro do Estado. (PAULILO, 2010, p. 490).

A noção de prática delimita o contexto em que a política está sujeita à interpretação. A ideia de que as políticas não são simplesmente implantadas como foram propostas reforça a existência de práticas de interferências e/ou resistências produzindo efeitos que podem representar mudanças significativas na proposta original das políticas.

No nível da prática, a abordagem do ciclo de políticas assume que os profissionais que atuam nas escolas exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas. Em razão disso, aquilo que professores e demais agentes escolares acreditam e pensam tem implicações no processo de constituição das políticas educacionais.

Mainardes e Stremel (2015) destacam que o papel dos professores, como atores participantes no contexto da prática, não com passividade, mas considera que as concepções dos professores, das escolas e da contextualização do espaço onde a escola está inserida, precisam ser consideradas.

Os atores envolvidos (no caso, os professores) têm o controle do processo e não são "meros implementadores" das políticas. De modo geral, os autores questionam a implementação de políticas, indicando que elas são interpretadas e traduzidas para contextos específicos, a partir de dimensões contextuais. (MAINARDES; STREMEL, 2015, p. 6).

A ideia de efeito ou resultado das políticas considera questões de justiça, igualdade e liberdade individual. As políticas deveriam ser analisadas em relação ao seu impacto e a sua interação com as desigualdades existentes. Ball (1994) sugere que a análise de certa política pública deva envolver o exame das várias visões e dimensões, suas implicações e suas interfaces com outras políticas ou com o conjunto delas.

No Brasil, a constituição das políticas públicas não leva em consideração o fato de que, por exemplo, uma política social tem interferência no campo educacional, assim como políticas econômicas, entre outras. Pode-se destacar que o impacto das políticas sobre grupos específicos e localizados – tais como gênero, raça, classe, pessoas com deficiência, entre outros – precisa ser considerado no momento da definição desse conjunto de políticas.

Por fim, a noção de estratégia envolve a caracterização de um conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para atuar junto às desigualdades criadas ou reproduzidas por algumas políticas públicas. A principal questão que a estratégia política coloca é a da reflexão sobre como acontecem as desigualdades sociais provocadas ou reproduzidas pela política. Nesse contexto, o aspecto fundamental da análise é a compreensão crítica das ações e dos compromissos políticos das intervenções governamentais nos serviços de educação.

Ball (2001) ainda relata que os defensores do mercado tendem a abordar a questão de valores de duas formas: mercado como simplesmente neutro na oferta de uma educação mais eficaz, ágil ou eficiente ou apresentam o mercado como possuidor de um conjunto de valores morais positivos por si mesmos, considerando este segundo posicionamento:

Os que assumem essa última perspectiva reconhecem claramente o mercado e o divulgam como uma força transformadora que carrega e dissemina os seus próprios valores. Desta forma, mercados e sistemas de competição e escolha através dos quais eles operam, reprocessam os seus próprios atores-chave, no nosso caso, famílias, crianças e professores/as, e exigem que escolas assumam novos tipos de preocupações extrínsecas e, por consequência, reconfiguram e re-valorizam o significado da educação. Dito de uma forma direta, o mercado educacional tanto des-socializa, quanto re-socializa; cria novas identidades e destrói a sociabilidade, encorajando o individualismo competitivo e o instrumentalismo. Os espaços nos quais são possíveis a reflexão e o diálogo sobre os valores são eliminados. (BALL, 2001, p. 107).

Frente ao pressuposto de que a formulação e a implantação das políticas públicas não são processos exclusivamente racionais, desvinculados dos processos políticos, a abordagem do ciclo de políticas ajuda a se conhecer melhor o entendimento da constituição das políticas públicas. Em função do foco de meu estudo optei pela análise das políticas tendo como referência apenas o contexto da prática, a partir da escuta dos professores sobre as estratégias por eles utilizadas no momento da implantação das políticas públicas educacionais em seus espaços de trabalho.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A constituição das políticas públicas educacionais, como referenciada anteriormente, precisa ser entendida a partir de um conjunto amplo e divergente de interesses por parte de todos os envolvidos na sua formulação. Ball (2014) amplia essa discussão apresentando também a participação de redes de consultorias que vendem produtos de gestão e de melhoria para o campo educacional. Principalmente em países em desenvolvimento, esse processo surge como uma forma de reforço da colonização não agora por nações desenvolvidas, mas por organismos multilaterais.

Na educação, transferência, colonização e convergência de políticas estão todas sendo efetivadas aqui, por meio da produção textual das políticas, assessoria das políticas e recomendações, influência das políticas, a venda de produtos de gestão e de melhoria. Bem como o crescimento e a disseminação de fornecedores de serviço multinacionais com métodos e conteúdos padronizados em vários níveis das políticas. Novas relações políticas (*policy*), espaços e meios de comunicação são constituídos e utilizados para reinserir as políticas móveis e seus discursos subordinados em territórios nacionais. (BALL, 2014, p. 184, grifo do autor).

As políticas públicas educacionais se caracterizam por um conjunto de proposições para serem inseridas em um cenário mais que educacional, precisando ser compreendidas nas suas relações com um conjunto de medidas por uma perspectiva social mais ampla. Os direitos sociais estão, em grande parte, previstos no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. Dessa forma, a constituição de uma política no âmbito educacional não é um benefício do Estado, mas sim uma obrigatoriedade para que sejam cumpridas as determinações constitucionais. Outro exemplo é o Artigo 205 da mesma Constituição, o qual dispõe sobre a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Busca-se, assim, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e, ainda, de sua qualificação para o trabalho.

Ainda que políticas sejam constituídas pelo Estado, isso não garante sua continuidade. A formulação das políticas públicas educacionais não diverge dos outros

conjuntos de políticas públicas no Brasil, tais como as políticas destinadas às áreas de segurança, saúde, entre outras.

Ainda que medidas de política educacional possam ser duradouras ou possam ser retomadas em novos contextos, a análise de políticas educacionais se beneficia da consideração das políticas como conjunto relativamente articulado de medidas, relacionadas com seu contexto social e político. (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 992).

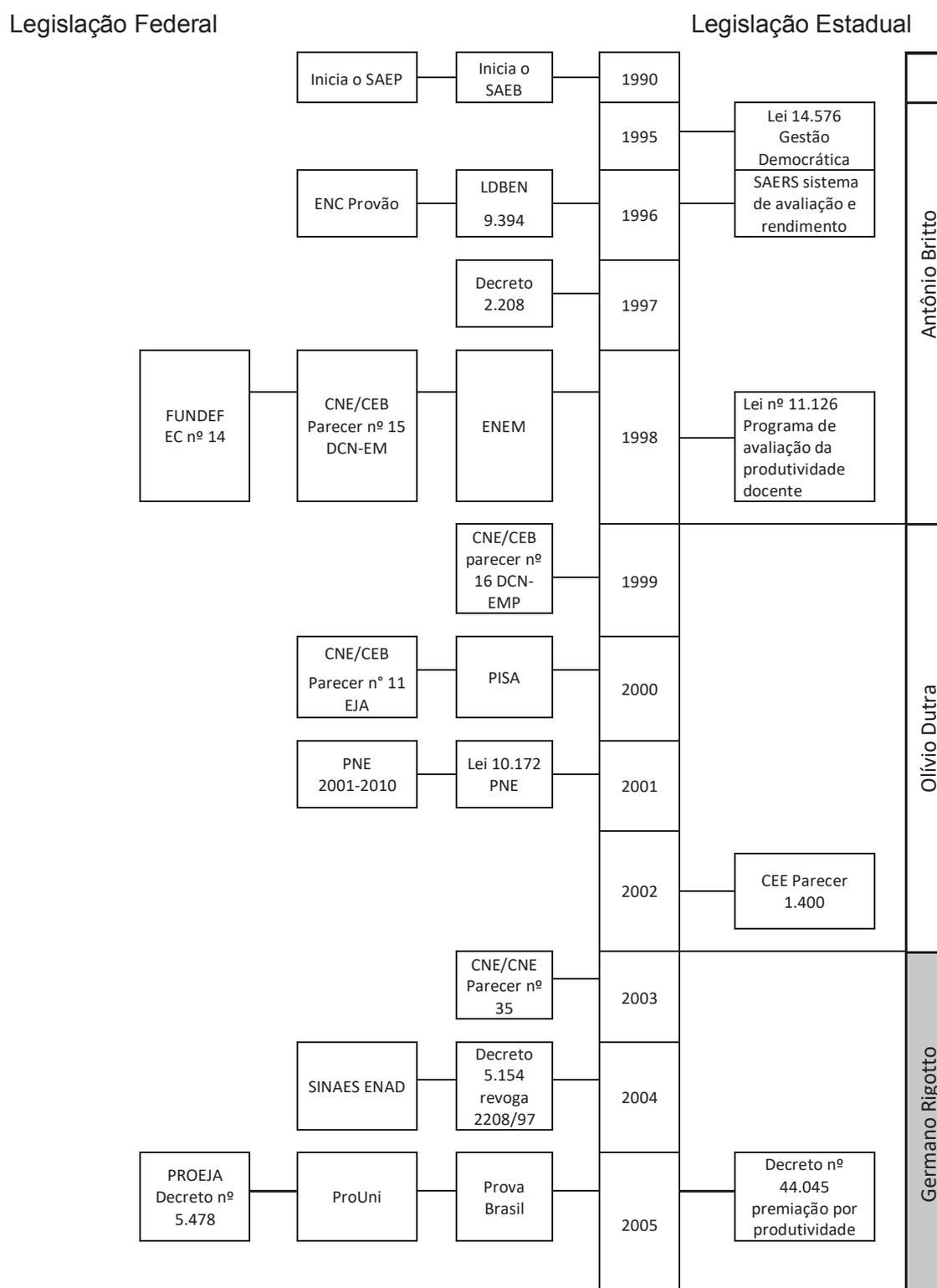
O rumo das políticas públicas educacionais no Brasil tem seguido uma trajetória que busca desresponsabilizar o Estado de sua função educadora. No decorrer do tempo, tem se caracterizado mais no âmbito avaliativo. O novo papel do Estado, principalmente a partir da década de 1990, aponta para uma redução de sua autonomia, enquanto provedor de políticas que atendam às necessidades sociais. Esse processo acontece pelo motivo de que, cada vez mais, os organismos multilaterais, principalmente do campo financeiro, tomam espaço na agenda de discussões da formulação das políticas públicas, e o campo educacional também passa a ser alvo dos interesses desses organismos.

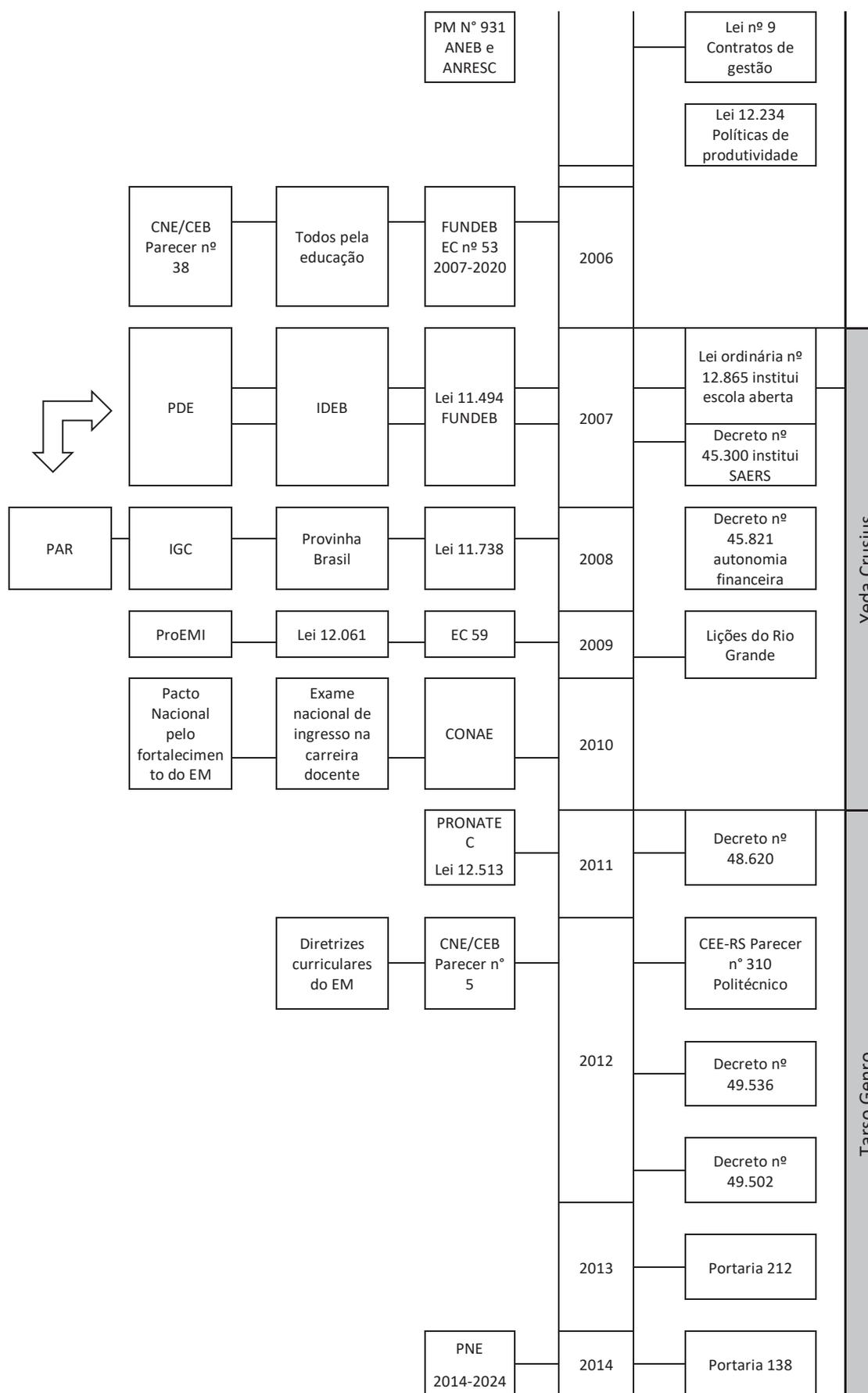
As políticas educacionais, até muito recentemente, eram políticas que expressavam uma ampla autonomia de decisão do Estado, ainda que essa autonomia fosse, necessariamente, a resultante das relações (complexas e contraditórias) com as classes sociais dominantes, e fosse igualmente sujeita às demandas das classes dominadas e de outros actores colectivos e movimentos sociais. Todavia, ainda que, cada vez mais, haja indicadores que apontam para uma crescente diminuição dessa autonomia relativa, continua a ser necessário fazer referência ao papel e lugar do Estadonação, mesmo que seja para melhor compreender a sua crise actual e a redefinição do seu papel – agora, necessariamente, tendo em conta as novas condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo. (AFONSO, 2011, p. 16).

Para entender melhor a constituição das políticas públicas educacionais parto da aprovação da LDBEN, em 1996, e considero os caminhos trilhados até o ano de 2014, onde encerra a temporalidade da minha pesquisa. A figura 1 apresenta a evolução histórica dos marcos legais das políticas educacionais brasileiras, implantadas nos âmbitos federal e estadual – assim como as políticas internacionais adotadas pelo Estado brasileiro, com destaque também para a legislação voltada para o Ensino Médio. Foram selecionadas e analisadas disposições constitucionais, Leis e Decretos federais e estaduais emanados das políticas do Ministério da Educação,

Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselho Nacional de Educação (CNE), assim como dos organismos relativos ao ente estadual do RS. Além disso, também inclui resoluções e pareceres.

Figura 1 – Momentos históricos das ações e planos no campo educacional, no intervalo de tempo 1990-2014





Fonte: Adaptada de Werle (2011).

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) surgem em 1990. O SAEP em seu primeiro ciclo, conforme Werle (2011, p. 774):

[...] com a participação ativa de professores e técnicos das Secretarias de Educação, desenvolvem-se os ciclos de 1990 e 1993, tanto no tratamento como na análise dos dados, conforme princípio de descentralização operacional e organizativa.

O SAEB inicia com amostras aplicadas nas séries do fundamental (1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>) até 1993. Em 1995 foi adotada uma nova metodologia de construção do teste incluindo a 4<sup>a</sup> e a 8<sup>a</sup> séries e o 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio. A partir de 2001 passa a avaliar apenas as áreas de Português e Matemática. Em 2005 o sistema de avaliação passou a ser composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) – Prova Brasil. E, em 2013 surge a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

A sequência observada na figura 1 demonstra a caminhada desse processo, começando pela criação e primeiras aplicações do SAEB até o ano de 2014. As referências utilizadas incluem os diversos níveis da educação nacional desde a básica até a superior. A partir do Decreto 2.208/97 já começam a serem regulamentados artigos da LDBEN. Três grandes acontecimentos são destacados em 1998 que são: o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o parecer das diretrizes curriculares do Ensino Médio e a criação do Fundo de Valorização do Magistério.

Em 1999 o Conselho Nacional de Educação (CNE) apresenta o parecer que estabelece as diretrizes curriculares para o Ensino Médio profissionalizante. A partir de 2000, é criado o Programa de Educação dos Jovens e Adultos (EJA) e o Brasil adere à proposta de avaliação do PISA. Essas mudanças iniciais já vão configurando o campo educacional como um espaço de formação que precisa ser avaliado para atender às demandas do mercado.

Em 2001, a Lei n° 10.172/01, do PNE, apresentou um diagnóstico da educação e definiu diretrizes ao Ensino Médio Profissionalizante. Com o Decreto 5.154/04 volta a possibilidade de integrar o Ensino Médio e a Educação Profissional, em função de divergências às políticas adotadas pelo governo federal anterior. Com relação ao Ensino Médio, em 2005 é instituído o Programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), que, de acordo com o sítio do MEC, tem a finalidade de:

O PROEJA tem como perspectiva a proposta de integração da educação profissional à educação básica buscando a superação da dualidade trabalho manual e intelectual, assumindo o trabalho na sua perspectiva criadora e não alienante. Isto impõe a construção de respostas para diversos desafios, tais como, o da formação do profissional, da organização curricular integrada, da utilização de metodologias e mecanismos de assistência que favoreçam a permanência e a aprendizagem do estudante, da falta de infraestrutura para oferta dos cursos dentre outros. (BRASIL, 2005).

Um aspecto que afeta diretamente a educação e que deve ser considerado dentro das políticas públicas é o Programa Bolsa Família, que se constitui a partir de 2003, oriundo da soma de outros programas sociais. Por meio de benefícios, concedidos por transferência de renda, o Programa é criado com o objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, combater a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial a saúde, a educação, a segurança alimentar e a assistência social. Esses objetivos são descritos no sítio da Caixa Econômica Federal, responsável pelo pagamento dos benefícios.

Tendo como objetivo atingir a educação, o Programa atua mais fortemente na educação básica, com a condicionante da matrícula, mas que também transfere renda para famílias de baixa renda com filhos adolescentes. Conforme os benefícios do Programa, qualquer família cujo rendimento básico mensal per capita seja no máximo R\$ 77,00 recebe um benefício de R\$ 77,00. Existe também um tipo de benefício descrito como “Benefício Variável de 0 a 15 anos: Destinado a famílias que tenham em sua composição, crianças e adolescentes de zero a 15 anos de idade. O valor do benefício é de R\$ 35,00”. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016). Além do Benefício Variável Jovem:

Destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$ 42,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 84,00. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016).

Atuando no âmbito das políticas educacionais, de forma mais ampla, há de se considerar também a Nova Gestão Pública (NGP) discutida por Clarke e Newman (2012) que consideram os acontecimentos das crises financeiras e políticas de

Estado, oriundas do Reino Unido, consolidadas pelo posicionamento neoliberal de Margaret Thatcher.

O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos. (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 358, grifo do autor).

A partir dessa lógica, de entendimento das escolas ou instituições de ensino como sendo empresas, todo processo de sobrevivência das mesmas passa por um processo de acompanhamento oriundo da lógica da área de Administração de Empresas. Na educação, esse processo é caracterizado como uma privatização endógena. Croso e Magalhães (2016) reforçam esse entendimento quando discutem sobre os riscos que os sistemas educacionais correm ao adotarem essa lógica.

Por privatização endógena entende-se o funcionamento de centros de ensino-aprendizagem como empresas. A introdução da lógica de mercado no âmbito das escolas públicas é, segundo Ball e Youdell (2007), a principal forma de privatização acobertada na educação pública. Essa lógica se manifesta de distintas formas, a começar pela promoção de práticas de seleção entre escolas, partindo dos resultados que estas apresentam e gerando uma competição entre elas, o que supostamente elevaria a qualidade do sistema educativo como um todo, partindo da premissa de que os valores de mercado são inerentemente superiores e desejáveis, tais como competição, esforço, menor gasto e autonomia. (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 21).

A privatização do ensino público acontece também por meio da introdução de empresas privadas na funcionalidade das escolas, de fora para dentro, ou seja, o Estado faz parcerias com a iniciativa privada para atuarem no campo público. Na área educacional isso se observa, conforme Croso e Magalhães (2016), por meio da compra de material didático, assessorias para constituição de currículos escolares, entre outras ações.

A segunda categoria de privatização na educação pública é a privatização exógena, ou seja, a incorporação do setor privado nos centros públicos de educação. Ainda que a presença do setor privado na oferta educacional em diversos países do mundo venha de longa data, é recente a possibilidade de que o setor público de educação se converta em fonte de lucro privado. Esse fenômeno pode ser observado de distintas maneiras, na medida em que os governos passam a comprar da iniciativa privada não apenas materiais didáticos, mas também a elaboração de currículos, a formação e o treinamento do corpo docente, o desenvolvimento, a aplicação e o processamento de provas e avaliações estandardizadas ou até mesmo “pacotes” completos que contemplem todos esses elementos. (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 21-22).

No âmbito estadual a aprovação da Lei 12.234/05 é consequência da lei 11.126/96 do governo de Antônio Britto, que foi instituída mas não implantada. Gerou como consequência os contratos de gestão por metas para as escolas estaduais. Nesses posicionamentos acontecem as aproximações do poder público com a lógica da iniciativa privada. Conforme destacam Koetz e Werle (2012) esses contratos tinham por objetivo:

Objetivando o cumprimento dos Contratos de Gestão foram estabelecidos Subcontratos de Gestão com metas, indicadores e objetivos específicos, para o ano de 2005, entre a SEE/RS e as escolas públicas estaduais, através de seus diretores, com interveniência de suas respectivas Coordenadorias Regionais de Educação. Os contratos seguiam uma lógica de abrangência progressiva e comprometimento com metas a serem alcançadas pelos diferentes níveis, embora somente duas Coordenadorias Regionais de Educação fossem envolvidas, a 25ª e a 32ª CREs, com sede, respectivamente, em Soledade e São Luiz Gonzaga. (KOETZ; WERLE, 2012, p. 687).

Um momento importante na formulação das políticas públicas educacionais, voltadas ao Ensino Médio é o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), instituído pela Portaria nº 971 de 9 de outubro de 2009. Esse programa apresentou três versões (2009, 2011 e 2013). Alguns aspectos são presentes nas três versões e relacionam-se à melhoria da qualidade nas escolas: mudanças nos currículos e no documento orientador de 2009 – um elemento necessário para a nova proposta curricular é a possibilidade de cada escola elaborar o seu Plano de Ação Pedagógica (PAP), podendo ter autonomia nesse sentido. Além desses aspectos, também são descritas as necessidades de melhoria de espaços internos e externos, reorganização do tempo escolar, principalmente estabelecendo cargas horárias mínimas, recursos financeiros e diversidades nas práticas pedagógicas.

As versões também destacam a necessidade de um acompanhamento dos dados de fluxo escolar. O CNE aprova, então, o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) por meio do parecer CNE nº 11/09. A constituição das versões de 2011 e 2013 acontece em novos momentos de configuração da política nacional. Grande parte das melhorias propostas não se concretizou e, em função das novas condições econômicas do país, caíram no esquecimento.

O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio foi uma proposta do MEC e com a participação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), por meio do Observatório do Ensino Médio, ficando essa instituição com a responsabilidade da coordenação da produção dos materiais didático-pedagógicos para a formação de professores e pela realização dos Seminários Nacionais que visavam acompanhar as ações do Pacto. A participação de uma instituição de Ensino Superior Pública nessa proposta trazia um momento importante da constituição dessa política, uma vez que possui um grupo com propostas de pesquisa acadêmica focadas nessa etapa do ensino.

Esse momento entra na constituição de uma proposta de discussão sobre as diretrizes curriculares para o Ensino Médio criada em janeiro de 2010, pela Portaria CNE/CEB nº 1/2010, recomposta pela Portaria CNE/CEB nº 2/2010. Consta ainda no Parecer CNE/CEB nº 5/2011 a colocação que um dos grandes desafios do Ensino Médio brasileiro consiste em enfrentar as diferenças de qualidade no país, bem como ofertar um currículo com mais flexibilidade para dar conta das diversidades dos sujeitos envolvidos nessa etapa de ensino.

Desse modo, dentre os grandes desafios do Ensino Médio, está o de organizar formas de enfrentar a diferença de qualidade reinante nos diversos sistemas educacionais, garantindo uma escola de qualidade para todos. Além disso, também é desafio indicar alternativas de organização curricular que, com flexibilidade, deem conta do atendimento das diversidades dos sujeitos. (BRASIL, 2011).

A intencionalidade da reforma curricular para o Ensino Médio esconde a necessidade de atendimento do campo econômico, com base na formação dos estudantes nessa etapa do ensino. Surgem de forma implícita na formulação dos dispositivos legais para a reforma do Ensino Médio. Segundo Silva (2016) podemos perceber a necessidade de articulação entre as demandas da economia e de educação escolar por meio da constituição de um novo paradigma curricular.

No que diz respeito à reforma curricular, o pressuposto da necessidade de adequação da escola média às demandas da economia traduzia-se, como mostram os textos oficiais, na necessidade de mudança do paradigma curricular. De modo recorrente as proposições oficiais afirmavam que a organização do currículo com base nos saberes disciplinares tradicionais não mais responderia às demandas da esfera produtiva, especialmente no que diz respeito à formação para o mundo do trabalho. Em substituição, foi proposta a organização curricular com base na definição de competências e habilidades. (SILVA, 2016, p. 4).

Surge então um novo cenário de disputas com a apresentação do Projeto de Lei PL nº 6.840/2013, que, até outubro de 2016, consta como arquivado em função do encerramento do prazo de recursos sem manifestação dos deputados. A importância desse PL consiste no fato de que buscava alterar a LDBEN de 1996, instituindo uma jornada em tempo integral no Ensino Médio e também interfere na constituição de uma nova proposta de organização curricular por áreas do conhecimento. De acordo com Silva (2016), a proposta era um retrocesso no campo educacional, remontando a propostas de períodos de exceção na política nacional, referindo-se à ditadura militar. Por isso, acontece uma reação contrária das principais entidades representativas do campo educacional não ligadas ao Estado. A ideia de alteração da LDBEN que, em muitos aspectos, estabelece avanços no campo educacional é preocupante em função do precedente que abre em termos de possibilidades de retrocessos nesse campo.

Por entender que as formulações do PL 6.840/2013 representavam um imenso retrocesso (por exemplo, a ideia de ênfases retomava a organização pedagógica dos tempos da Ditadura Civil-Militar) e a ameaça a direitos assegurados (por exemplo, a compulsoriedade do tempo integral poderia induzir ao abandono escolar por parte dos jovens que estudam e trabalham), houve uma reação imediata às suas propostas com a criação de um movimento que integrava várias e expressivas entidades do campo educacional. Estava criado o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio. (SILVA, 2016, p. 10).

A formulação de políticas públicas passa por um embate entre os diferentes públicos de interesse, o que não as difere de qualquer outro conjunto de políticas públicas incidentes sobre outras áreas. A diferença é que o crescente interesse de outros atores no campo educacional tem sido mais presente com os agravamentos de

crises econômicas e que o campo educacional é vislumbrado como um *mercado* com grandes possibilidades de ganhos econômicos. Isso se reflete nas políticas públicas educacionais, influenciadas por grupos econômicos que têm conseguido aumentar a participação do número de matrículas em escolas privadas em detrimento de escolas públicas.

Falar em políticas educacionais, mesmo no âmbito estadual, implica considerar as políticas do âmbito federal também como um fator interveniente no campo Educacional, ainda que esteja sob reponsabilidade municipal ou estadual. Assim, cabe destacar as políticas do Plano Nacional de Educação (PNE) como balizadoras da análise das políticas públicas educacionais. Ainda que se destaque o PNE, o foco principal a ser referenciado se constitui no rol de políticas voltadas para o Ensino Médio, objeto desta pesquisa.

Em julho de 2014, a Presidência da República, através da Casa Civil e da subchefia para Assuntos Jurídicos, editou a Lei 13.005 que aprovava o Plano Nacional de Educação com vigência de 10 anos (2014-2024). No plano em vigor, são estabelecidas 20 metas e um conjunto de estratégias para cada meta com vistas ao atingimento das mesmas. Todas as metas são de natureza quantitativa e tomam como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD); o censo demográfico e os censos nacionais da Educação Básica e Superior.

Ao MEC, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e ao Fórum Nacional de Educação competem, entre outras coisas, analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.

O PNE anterior já previa uma série de metas que acabaram não sendo atingidas. O atual PNE, além de não explicitar claramente o financiamento para efetivar as ações propostas, não leva em consideração o comportamento dos indicadores ao longo do tempo. Quando se estabelece uma meta, é fundamental observar a evolução dos dados no passado para não cair no erro de estipular uma meta que dificilmente será atingida. Grande parte das metas quantitativas para o Ensino Médio é superlativa, como descrevo no decorrer deste texto.

Assim, ficam limitadas a análise e a elaboração de proposições, quando as metas não são passíveis de avaliação pela ausência de

indicadores e quando os parâmetros relativos ao financiamento não são claramente explicitados. Estes limites, contudo, seriam minimizados se o governo tivesse promovido uma criteriosa análise da situação real da educação brasileira, discutindo-a com a sociedade civil, não apenas apresentando dados brutos, mas séries históricas, matrículas por idade, distorção idade-série, relação entre escolaridade, formação profissional e emprego, entre outros, de modo a mostrar como de fato evoluíram o acesso e a permanência nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino e suas relações com a ocupação e com o acesso à cultura. (KUENZER, 2010, p. 852-853).

No Artigo 7º fica definido que a União, os Estados e os Municípios devem atuar em regime de colaboração. Contudo, no § 4º o texto destaca que o regime de colaboração será adotado para situações que necessitem considerar territórios étnico-educacionais que levem em conta especificidades das comunidades envolvidas.

§ 4º - Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade. (BRASIL, 2014).

No mesmo artigo fica definido que será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados e os Municípios. O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e os respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e de pactuação em cada Estado. O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios se constituirá, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação – ou adequar os planos já aprovados em Lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de um ano a contar da aprovação da Lei, o que correspondia a 25 de julho de 2015. A adequação é para garantir a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais. Da mesma forma, promovem a articulação Interfederativa na implantação das políticas educacionais. Com os prazos se esgotando muito pouco foi feito nesse sentido.

No que se refere à avaliação em larga escala o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para avaliar a qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas nesse nível de ensino.

Na constituição do PNE 2014-2024, houve embates entre projetos de educação, que levaram em consideração a privatização, e a educação pública e gratuita. Os grupos de interesse têm historicamente constituído uma arena de debates, com projetos antagônicos. Nesse Plano, entra novamente a discussão sobre a qualidade da educação. Conforme Lima (2015), a concepção de qualidade passa de uma qualidade social com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população para uma concepção de formação profissional, submetida ao mundo do capital. Essa discussão se inicia com as políticas com viés neoliberal que constituíram a base da formulação das políticas públicas brasileiras.

Nesse momento faço uma análise das metas quantitativas presentes no PNE que se referem exclusivamente ao Ensino Médio. Destaco as possibilidades de atingimento ou não das mesmas e faço previsões sobre o período mais provável de se chegar às metas estabelecidas.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrícula no ensino médio para 85%. A taxa líquida de matrícula é um indicador que é obtido a partir de uma divisão entre o número total de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando um determinado nível e o total da população da faixa etária correspondente. Indicando o percentual da população alvo que está matriculada no nível de ensino adequado a sua faixa etária.

No PNE, essa meta é considerada de difícil atingimento, porém lembra as responsabilidades dos outros entes federativos: Município e Estado pensando em formas de colaboração com a esfera Federal. A Taxa de Matrícula Líquida (TML) é também denominada Taxa de Escolarização Líquida ou Taxa de Matrícula Líquida. A taxa de Matrícula Líquida do Ensino Médio é obtida pela equação 4.

$$TML = \frac{TM_{15 a 17}}{P_{15 a 17}} X 100 \quad (4)$$

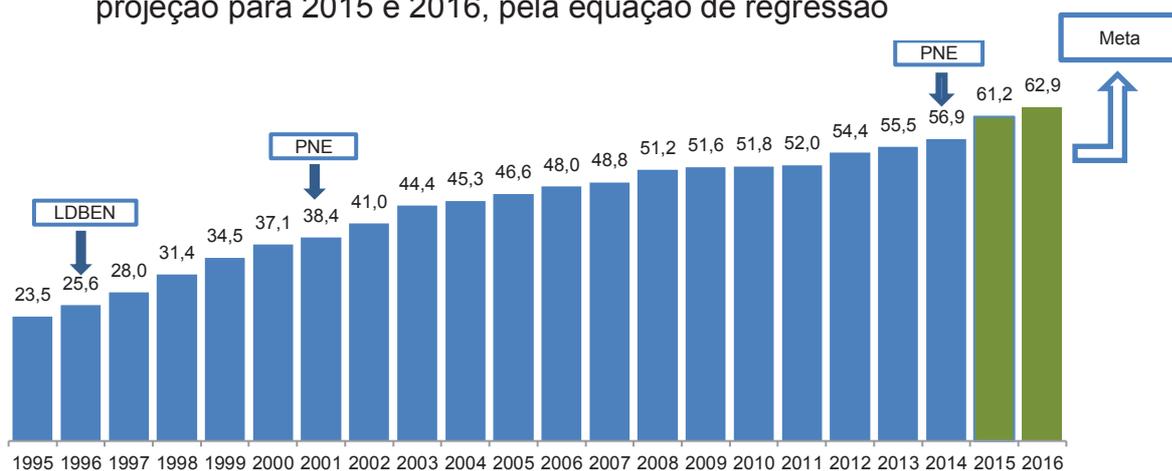
Onde:

TML = Taxa de Matrícula Líquida

$TM_{15\ a\ 17}$  = Total de alunos de 15 a 17 anos matriculados

$P_{15\ a\ 17}$  = População total de 15 a 17 anos

Gráfico 1 – Taxa de Matrícula Líquida do Ensino Médio no Brasil 1995-2014, com projeção para 2015 e 2016, pela equação de regressão



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Indicadores Educacionais do INEP (1995 a 2014) e dados do PNE (2014-2024).

O gráfico 1 apresenta a evolução histórica da taxa líquida de matrícula do Ensino Médio. Com esses dados, foi desenvolvida uma projeção, através da análise estatística de Regressão Linear Simples, da estimativa do valor esperado para 2016, a partir do comportamento dos dados no passado. O comportamento dos dados anteriores a 2013, caso se mantenham nas mesmas condições, a expectativa é de que a taxa atinja, em 2016, a 62,9%, bem abaixo da meta proposta de 85%. Para que seja atingida é necessário um esforço muito maior do que o implementado até a presente data. O modelo de regressão prevê para em torno de 2028 o atingimento da meta (85%). Mantidas as condições atuais, portanto, provavelmente no próximo PNE teremos a meta atingida.

É importante destacar também que o resultado desse indicador macro não mostra diferenças tais como: o fato de que a taxa líquida de matrícula no Ensino Médio é diferenciada por públicos presentes em diferentes condições e realidades. Em 2013, a taxa era de 62,6% entre brancos e 48,2% entre negros. Entre os 25% mais pobres, atinge a 46,0%; e entre os 25% mais ricos, 75,0%. Esse quadro mostra um panorama educacional ainda elitista e sectarista.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: no caso do Ensino Médio, propõe, para 2015, 4,3; 2017 – 4,7; 2019 – 5,0; e 2021 – 5,2. Da mesma forma que o indicador da meta 3, se acompanharmos os resultados obtidos no IDEB até 2013 e projetarmos esses resultados para os períodos seguintes, utilizando regressões estatísticas teremos: 2015 – 4,0; 2017 – 4,1; 2019 – 4,3; e 2021 4,5. A meta de 2021 de 5,2 será provavelmente atingida, pela análise de regressão, em 2033, mantidas as condições até então observadas, de acordo com a projeção estatística de dados que considera o comportamento dos dados no passado e projeta-os para o futuro. Destaco, também, conforme apresenta a tabela 4, o fato de que a diferença entre as metas assinaladas pelo modelo estatístico e as projetadas pelo Plano tendem a aumentar ao longo do tempo.

Tabela 4 – Evolução das metas propostas no PNE para o IDEB no Ensino Médio e as projetadas nos períodos de 2015-2021

Período	Meta IDEB	Meta IDEB projetada <sup>22</sup>	Diferença
2015	4,3	4,0	-0,3
2017	4,7	4,1	-0,6
2019	5,0	4,3	-0,7
2021	5,2	4,5	-0,7

Fonte: PNE 2014-2024. (BRASIL, 2014).

A quantidade de estratégias apresentadas nessa meta é de 36. A diversificação de estratégias inclui, também, metas de atingimento de resultados do *Programme for International Student Assessment* (PISA), que é um Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Da mesma forma que os indicadores quantitativos anteriores, as metas são de difícil cumprimento, dadas as condições que se apresentam na realidade do Ensino Médio brasileiro. No gráfico 2, é apresentada a evolução dos resultados do indicador que fica sempre abaixo da perspectiva do seu atingimento. Fica destacado que a diferença entre a pontuação desejada na meta e a projetada pela evolução histórica aumenta conforme avançam os períodos de tempo.

Em 2015 a meta é de 438 pontos, mas a previsão do modelo indica 413 pontos (25 pontos a menos), sem considerar possíveis alterações previstas nas áreas a

<sup>22</sup> A meta projetada foi calculada por análise de regressão dos resultados obtidos no passado. Não são as metas estipuladas pelo PNE.

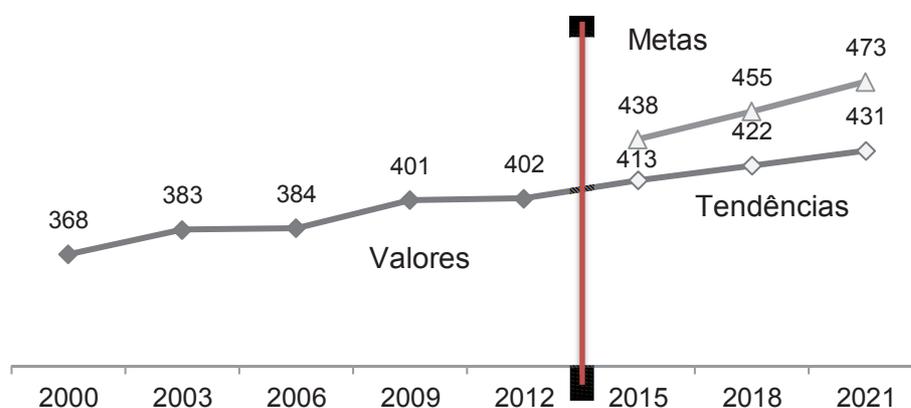
serem avaliadas. Em 2018 a diferença se aproximará de 33 pontos a menos e, em 2021, de 42 pontos a menos, aumentando o desvio do valor real e do valor estimado pela reta de regressão. Da mesma forma que as projeções anteriores, o modelo assume que são levadas em consideração a manutenção das condições atuais e as dos períodos anteriores.

Segundo documento “Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação” (2014), do MEC, há um destaque para a necessidade do cumprimento das mesmas e também estabelece como ponto de referência os resultados dos estudantes na prova do PISA, vinculando, também, a análise da educação brasileira ao seu desempenho em pesquisas de larga escala internacionais.

Precisamos continuar ampliando progressivamente as médias do IDEB em cada escola, município, Distrito Federal, estado e União, tendo em vista o alcance das médias projetadas bienalmente para o País, como resultado da melhoria do fluxo escolar e, sobretudo, da aprendizagem dos estudantes, em conformidade com os padrões internacionais. (BRASIL, 2014, p. 32).

A análise dos resultados do PISA indica uma melhoria crescente no resultado do indicador de pontuação, conforme o gráfico 2 demonstra, por meio da tendência observada a partir dos resultados obtidos. Contudo, essa mesma tendência não é compatível com as metas planejadas pelo PNE. Esse desempenho, sendo adotado dentro de um Programa nacional, evidencia a necessidade de o Estado responder a demandas e necessidades oriundas de princípios e padrões de avaliação da qualidade da Educação estabelecidos por organismos multilaterais.

Gráfico 2 – Evolução dos resultados do PISA com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências 2000-2012 e projeções para 2015, 2018 e 2021



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados de Cruz e Monteiro (2012) e PNE (2010-2014).

O PISA é um Programa desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) onde os países aderem a essa proposta. No Brasil, o Programa é coordenado pelo INEP. Segundo o sítio no INEP, em 2015 esse Programa envolverá, aproximadamente, 33.000 estudantes, nascidos em 1999, a partir do 7º ano do Ensino Fundamental, distribuídos em 965 escolas. Nessa nova edição, constaram duas novas áreas de conhecimento: competência financeira e resolução colaborativa de problemas.

Com essa modificação o PISA se aproxima mais da necessidade de formação da escola para o mercado de trabalho. Dependendo da constituição desses questionamentos, a avaliação tende a se distanciar cada vez mais da finalidade da educação das escolas brasileiras. Por outro lado, sua comparabilidade com períodos anteriores não faz sentido, além do que os próximos resultados tendem a ser imprevisíveis.

Meta 10 estabelece: oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. Para o atingimento dessa meta são propostas 11 estratégias. Grande parte delas se sustenta em ações de expansão do acesso. A estratégia 9 é a única que apresenta uma proposta de permanência, que é descrita como: institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da Educação de Jovens e Adultos (EJA) articulada à educação profissional.

Para que essa meta seja atendida, dependerá não só da superação de um problema crucial e histórico na educação brasileira, no qual o País apresenta um contingente de pessoas que não tiveram acesso à educação na idade certa, como também dependerá do impedimento de que este tipo de exclusão continue se perpetuando ao longo do tempo.

Dados da PNAD de 2012 revelam que o Brasil tinha uma população de 45,8 milhões de pessoas com 18 anos ou mais que não frequentavam a escola e não tinham o Ensino Fundamental completo. Esse contingente poderia ser uma parcela da população a ser atendida pela EJA. Por outro lado, dados do Censo da Educação Básica, realizado pelo INEP, apontam que a EJA apresentou queda no número de matrículas em 3,7% (141.055), totalizando 3.711.207 matrículas em 2013. Desse total,

2.427.598 (65,4%) estavam no Ensino Fundamental e 1.283.609 (34,6%) no Ensino Médio.

Meta 11 apresenta a necessidade de: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos, 50% da expansão no segmento da educação pública. Nessa meta são propostas 14 estratégias para o seu atingimento. Quase todas as estratégias passam por uma política de expansão. Como estratégia apresenta a expansão da oferta gratuita da educação profissional técnica, segundo Lima (2015), utilizando as entidades privadas tais como o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Social de Transportes (SEST), o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) entre outras, subordinadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI). Esse destaque realça a ideia da interferência de outros atores externos à educação, na formulação de políticas públicas educacionais.

A estratégia 12 apresenta a necessidade de elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio. Contudo, a origem da dependência de fundos de recursos não é explicitada. Considerando que os dados a respeito dessa estratégia não são publicizados, fica inviável acompanhar o seu desenvolvimento ao longo do período de PNE.

Assim sendo, o PNE atual passa a ser o grande balizador das iniciativas voltadas à educação brasileira. Com um conjunto de metas e de estratégias, ainda que não assegurem suas efetivações, busca consolidar o que não foi possível do PNE anterior, sempre tendo como referência a LDBEN/96. Um dos problemas está relacionado ao fato de que grande parte das metas, no que concerne ao Ensino Médio, é superestimada.

Ao se estabelecerem metas, foram buscados resultados ideais, sem consonância com os resultados já atingidos e suas possíveis trajetórias para resultados futuros (metas). Identifico que, dada a continuidade das condições até então estabelecidas, as metas não serão atingidas nos prazos estabelecidos. Para que possam ser concretizadas, seria necessário um esforço muito maior do que o dispendido até então. Uma das grandes conquistas seria o atingimento de 10% do PIB destinado à educação.

Com relação ao regime de colaboração, muito pouco tem sido atingido. Isso acontece em função dos entes federativos não terem conseguido trabalhar em prol dessa proposição. No PNE, também se reforça a ideia de que as avaliações em larga escala devam ser utilizadas como fonte de informação para avaliar a qualidade da educação brasileira. A elaboração do PNE 2014-2024, assim como o anterior, foi constituída de uma grande discussão onde não apenas atores envolvidos no processo educacional estavam presentes.

Na disputa de forças, parte do PNE tem influência dos organismos multilaterais, dos empresários e dos representantes dos interesses dos espaços privados de educação. Além disso, fica atrelada ao processo de avaliação em larga escala a proposta externa de avaliação constituída pelo PISA, pois metas para esse indicador estão presentes no documento do PNE. Voltam a ser discutidos problemas da educação brasileira que também foram alvo do PNE anterior e que continuam na pauta de discussão sobre o campo educacional – e acredito que se repitam no próximo PNE, pois os parâmetros estabelecidos acabam ficando apenas no papel, sem concretização dos mesmos.

Com relação às políticas de avaliação, no Brasil, ainda que se tenha transposto de um posicionamento neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso, para Luís Inácio Lula da Silva e, depois, Dilma Rousseff, com ideários políticos declaradamente diferenciados, no plano das políticas públicas não ocorreram diferenças significativas no âmbito educacional. Esses dois últimos se diferenciam por um posicionamento mais acentuado para políticas com cunho compensatório.

[...] não há mudanças no projeto societário entre o governo Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Isso se reflete, tendencialmente, em ajustar a educação e o ensino profissional técnico de nível médio às recomendações dos organismos internacionais e às demandas do neodesenvolvimento, cuja lógica se sustenta na modernização que tem como marca histórica a expansão do capital. (FRIGOTTO; CIAVATA, 2011, p. 625).

As políticas de avaliação da educação brasileira surgem na década de 1990 e se caracterizam por serem políticas de avaliação em larga escala. No decorrer do tempo essa opção passou a ter tanta importância que se tornou a política pública educacional mais discutida no âmbito das pesquisas nessa linha. Muitos autores trabalham com os efeitos que essa forma de diagnosticar a qualidade da educação

gera no sistema educacional – como Souza (2003) e também Bauer, Alavarse e Oliveira (2015). Com relação aos aspectos críticos ao sistema de avaliação Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) relatam alguns posicionamentos de pesquisadores da área de políticas de avaliação cuja argumentação tem fornecido suporte a essas percepções.

[...] tais avaliações vêm responder a pressões para mudanças nos modos de administração e controle das redes de ensino, estando aliadas a um novo modelo de gestão educacional [...] tais pressões, oriundas de organismos multilaterais, seriam no sentido de impor uma agenda educacional transnacional [...] papel que tem assumido no direcionamento de políticas de responsabilização e prestação de contas (*accountability*) [...] atribuição de bônus e/ou premiação a professores e escolas. (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015, p. 1371, grifo do autor).

Souza (2003) destaca aspectos que, de modo geral, as avaliações em larga escala podem induzir à alteração de diversos aspectos do campo educacional como implicações do tipo:

Ênfase nos produtos ou resultados. Atribuição de mérito tomando-se individualmente instituições ou alunos. Dados de desempenho escalonados, resultando em classificação. Uso de dados predominantemente quantitativos. Destaque à avaliação externa, não articulada à autoavaliação. (SOUZA, 2003, p. 187).

Por outro lado, o processo de avaliação, por si só, não é nocivo, mas precisa ser aperfeiçoado. Essa possibilidade passa também pelo entendimento de que as propostas atuais geram, dependendo do ponto de vista, a possibilidade da transparência sobre algumas características do sistema educacional. Autores como Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) destacam algumas argumentações favoráveis a essa percepção, que dizem respeito a:

Responsabilizam professores e escolas pelos resultados obtidos [...] mudando suas práticas. Instauram uma cultura de avaliação dos serviços públicos e de transparência sobre os seus processos e resultados. Com a publicização dos resultados [...] os pais acompanham como os alunos de uma determinada escola estão se desenvolvendo, possibilitando que façam escolhas sobre os estabelecimentos de ensino [...] produzem diversas comparações entre os alunos de uma mesma escola e entre alunos de diferentes escolas [...] são, por natureza, mais neutras e objetivas [...] possibilitando manter o anonimato dos estudantes [...] garantem a

constituição de base de dados objetivos e de um sistema de informações que possibilitem acompanhar a evolução da educação [...] podem responsabilizar os próprios estudantes por sua aprendizagem [...] impulsionam mudanças em currículos [...] subsidiam programas de melhoria referentes à idade de ingresso no ensino superior. (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015, p. 1371).

No nível do Ensino Médio, como políticas de avaliação, se destacam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O ENEM é instituído, como apresenta Werle (2010), como uma forma de medir a capacidade de os estudantes interpretarem e de resolverem problemas. Assim, esse processo passou a ser balizador para o ingresso no Ensino Superior.

Caracterizado como um exame individual, voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão concluindo o Ensino Médio ou já o completaram. Caracteriza-se como um teste de aferição da capacidade de interpretação e de resolução de problemas, podendo ser utilizado de forma complementar ou substitutiva ao exame de ingresso no Ensino Superior. (WERLE, 2010, p. 29).

Como uma política pública educacional, na linha das avaliações em larga escala, surge o ENEM. Essa avaliação foi criada pela Portaria Ministerial nº. 438, de 28 de maio de 1998, como um procedimento de avaliação do desempenho dos alunos, tendo por objetivos, segundo o seu artigo 1º:

I – Conferir ao cidadão parâmetro para autoavaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho; II – criar referência nacional para os egressos de quaisquer das modalidades do ensino médio; III – fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior e IV – constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio. (BRASIL, 1998).

A implantação do ENEM foi justificada pela necessidade de atender ao dispositivo da LDBEN/96, que, em seu Artigo 9º, Parágrafo V, define que a União deverá incumbir-se de "assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino".

Quando foi instituído o ProUni, pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, tinha o objetivo de conceder bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de

cursos de graduação, em instituições privadas de Ensino Superior. Na proposta do Programa os estudantes precisavam ser oriundos da rede pública ou de instituições privadas (na condição de bolsista integral), para poder ter direito à solicitação da bolsa ProUni. Entre os critérios estabelecidos eram considerados o perfil socioeconômico e o resultado dos estudantes no ENEM. Com isso, de 2004 para 2005, o número de inscritos no Exame saltou de 1,55 milhão para 3 milhões, gerando um aumento de 93,5%.

Com isso, o ENEM passa a ter outra perspectiva, diferente da sua proposição inicial. Ao mesmo tempo, se fortalece como base de uma política pública fundamentada no processo de avaliação. Nesse cenário, o ENEM também se fortalece a partir da adesão das Instituições de Ensino Superior (IES), utilizando os resultados como critério para ingresso em cursos superiores, assim, acontece o que se apresenta como o novo ENEM. Essa política de avaliação se fortalece e se solidifica como uma política pública educacional. Nesse processo, dois novos objetivos lhes são atribuídos, a certificação da conclusão de estudos do Ensino Médio e ser assumido como um critério para o acesso ao Ensino Superior. São então incluídos e alterados os objetivos do ENEM, que passam a ser:

I - oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder à sua auto avaliação com vistas às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mundo do trabalho quanto em relação à continuidade de estudos; II - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho; III - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e à Educação Superior; IV - possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais; V - promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do ensino médio nos termos do artigo 38, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); VI - promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de ensino médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; VII - promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas Instituições de Educação Superior. (BRASIL, 2009).

Os impactos do ENEM podem ser relatados por estudos desenvolvidos ao longo do período desde sua criação até os dias atuais. Um deles diz respeito ao desenvolvimento da docência. Castro e Tiezzi (2005) apontam o ENEM como um

instrumento capaz de gerar mudanças, à medida que: “expressa no que é avaliado aquilo que deveria ter sido ensinado”. (idem, p. 133).

Ball (2002) ampliando essa discussão avança mais na interferência dos processos avaliativos no trabalho dos professores, já destacando que seu papel é colocado sob uma nova perspectiva e novas competências lhe são atribuídas. Adverte também que o ato de ensinar e a subjetividade do professor são modificados em função da nova visão de gestão das escolas.

Novos papéis e subjetividades são criados conforme os professores são “retrabalhados” como produtores/proporcionadores, empreendedores educacionais e gestores e são sujeitos a avaliações/apreciações regulares, as revisões e comparações de seu desempenho. Novas formas de disciplina são colocadas pela competição, eficiência e produtividades. E novos sistemas éticos são introduzidos, baseados no autointeresse institucional, pragmatismo e valor performativo. (BALL, 2002, p. 7).

O caminho trilhado pelas políticas de avaliação, à medida que estabelece um parâmetro de comparabilidade entre os desempenhos das escolas, passa a ser apresentado como descritor da qualidade do ensino. Essa pressão recai sobre o trabalho do professor, e também pela constituição da imagem da instituição escolar para com a sua comunidade. Com isso, tende a exercer algum tipo de atividade de reforço sobre os conhecimentos avaliados, alterando a importância de alguns em detrimento de outros, até mesmo pela substituição dos tempos dedicados a cada um.

[...] certos dispositivos institucionais podem levar ao fenômeno conhecido como *teaching to the test*, ou seja, treinamento intensivo para os testes: os professores passam a dedicar muito tempo de processo de ensino ao treinamento de exercícios próximos àqueles que serão realizados nos testes, algo que foi bem estudado nos casos inglês e norte-americano. (ALVES, 2016, p. 196, grifo do autor).

Com isso, os processos avaliativos acabam interferindo nas práticas docentes que se concretizam no processo de ensino-aprendizagem. Por outro lado, os estudantes também estabelecem novas relações com o ENEM, uma vez que ele ganha em importância para esse público, pois além da possibilidade de Bolsa ProUni, serve também como substituição do vestibular, possibilitando o ingresso no Ensino Superior por outras vias e em outras condições.

No âmbito dos currículos a avaliação em larga escala também afeta a concepção dessa dimensão pedagógica, quando a concepção de currículo deveria levar em consideração aspectos do âmbito pedagógico. Pereira (2015) destaca a influência que os resultados das políticas de avaliação têm gerado nas escolas, em especial nos currículos escolares.

A presente discussão reforça o argumento de que as avaliações tendem a orientar as políticas públicas educacionais e, em uma esfera mais específica da dimensão pedagógica, a conformar e ou o currículo escolar a esta demanda, tornando, assim, a avaliação atividade fim. (PEREIRA, 2015, p. 151).

Souza (2003) destaca a interferência do modelo avaliativo nos currículos escolares e o perigo da importância que é atribuída às áreas de português e matemática, em detrimento de outras áreas do conhecimento. Como se esses fossem os parâmetros mais significativos do processo de aprendizagem.

Quanto ao currículo, destaca-se sua possível conformação aos testes de rendimentos aplicados aos alunos, que tendem a ser vistos como os delimitadores do conhecimento que “tem valor”, entendido o conhecimento como o conjunto de informações a serem assimiladas pelos alunos e passíveis de testagem. (SOUZA, 2003, p.187-188).

Por um lado, a avaliação torna-se um eixo estruturante de políticas públicas educacionais, por outro, surgem críticas de que é um mecanismo de controle social com a constituição de um Estado avaliador em busca da melhoria da qualidade educacional.

No âmbito do grande processo de mudança das relações entre o Estado e a sociedade e da reforma da administração pública, a avaliação vem assumindo a condição de instrumento estratégico, quase sempre fundamentado nos famosos “três Es”: eficiência, eficácia e efetividade. Considerando que, para ser completa a avaliação precisa ser realizada de forma interna e externa, é preciso saber se, o que vale para as instituições governamentais vale também para a sociedade avaliadora. (SOUZA, 2009, p. 18).

As avaliações em larga escala são direcionadas a avaliar o conhecimento e o rendimento dos estudantes, não considerando a pluralidade de contextos e de atores que estão envolvidos no âmbito escolar. Tentando associar os resultados desses indicadores, com a mensuração da qualidade da escola, o Estado tende a construir

uma concepção de culpabilidade que joga para as escolas, os sistemas e os professores a responsabilidade do desempenho da educação brasileira.

As avaliações do sistema educacional no Brasil, em sua divulgação mais ampla, têm se centrado no rendimento escolar, de tal forma que a representação sobre qualidade da educação na nossa sociedade tem sido reducionista, traduzindo-se em desempenhos nas provas aplicadas pelos diferentes modelos praticados. No entanto, cabe perguntar: qualidade educacional se traduz apenas por esses resultados? Evidentemente que não. A qualidade da educação passa por questões como a existência de uma filosofia educacional e, pela consciência do papel social da educação – não só seu papel instrumental, de utilidade, por exemplo, para o trabalho, mas seu papel para a civilização humana, para a constituição de valores de vida e convivência, seu papel no desenvolvimento de sensibilidades ao outro, ao meio ambiente, às expressões humanas de cultura. Portanto, passa por elementos formativos que transcendem, embora não dispensem de modo algum, a aquisição de conhecimentos apenas. (GATTI, 2007, p. 3).

Em resumo, as políticas de avaliação, mais fortemente instituídas a partir da década de 1990 têm assumido um papel de destaque no meio educacional. No que concerne ao Ensino Médio é muito significativa a importância atribuída ao ENEM, desde a sua concepção inicial até os dias atuais. Mesmo na transição de governos com concepções políticas diferenciadas, grande parte das políticas públicas educacionais não sofreram alterações, ainda que os ideários de governo não sejam convergentes.

O modelo de avaliação se concretiza a partir de um paradigma fundamentado na concepção de uma gestão com base no campo da administração de empresas. Acontece então o fortalecimento das avaliações como sendo a própria política pública, com todas as suas limitações e intencionalidades.

## 6 EDUCAÇÃO BÁSICA

Neste capítulo descrevo a Educação Básica a partir de dados de diagnóstico, de informações de indicadores focando principalmente no Ensino Médio. Estabeleço também como referência a LDBEN/96 como ponto de partida para a discussão sobre o Ensino Médio. Analiso a educação básica, particularmente no campo do Ensino Médio, onde os indicadores de qualidade da educação têm demonstrado resultados mais preocupantes. Nessa perspectiva recorro os dados de escolas públicas estaduais, no estado do Rio Grande do Sul, no período de 2003 a 2014, particularmente no Município de Porto Alegre.

De modo geral a Educação Básica no Brasil consiste em: Educação Infantil, para crianças até cinco anos; Ensino Fundamental, da primeira à nona série com crianças entre 6 e 14 anos, respectivamente e Ensino Médio, do primeiro ao terceiro ano, com jovens de 15 a 17 anos. A inclusão do Ensino Médio acontece a partir da Emenda Constitucional 59/2009, que estabelece a obrigatoriedade de matrícula dos 4 aos 17 anos, como forma de universalização da Educação Básica.

A Educação Básica teve uma quantidade muito grande de matrículas, em 2015. Conforme dados do Censo da Educação Básica, existiam no Brasil 48.796.512 matrículas, o que representa, aproximadamente, um quarto da população brasileira. A tabela 5 mostra a redução da oferta de matrículas na Educação Básica do Brasil, de 2007 até 2015, sendo que, ao mesmo tempo, acontece um crescimento na participação das matrículas em dependências privadas, comparativamente às públicas. Outra forma de observar esse fato se relaciona à participação percentual do setor privado que, em 2007, representava 12,04% das matrículas agora, em 2015, passa a representar 18,56%. Esse processo tem sido gradativo e lento, mas indica uma tendência de absorção da oferta de Ensino Médio público para a iniciativa privada.

Considerando as matrículas nessa etapa do sistema educacional é importante entender as variações ocorridas nos últimos anos. A tabela 5 mostra que tem havido um decréscimo na quantidade geral de matrículas. Parte desse decréscimo acontece em função da nova constituição da pirâmide etária brasileira, que tem mostrado uma redução nas faixas etárias mais jovens, e pela queda da taxa de fertilidade no Brasil e conseqüente formação de gerações menos numerosas que as anteriores. Outro

aspecto que contribui com isso é o abandono escolar, que gera exclusão dos alunos do sistema educacional, principalmente no Ensino Médio.

É importante também verificar que esse decréscimo não se repete quando se observa a segmentação dos dados. Por exemplo, as matrículas gerais na instância pública têm decréscimo, mas têm acréscimo na privada. Com isso, acontece uma diminuição no percentual de atendimento dos alunos. Esse deslocamento acontece por vários fatores, entre eles a imagem do sistema público de ensino mostrada na mídia, principalmente na comparação de seu desempenho com as escolas privadas, em indicadores de avaliação em larga escala e em função do aumento médio da renda das famílias no período pesquisado.

Há uma tendência de privatização da Educação Básica, que tinha uma representatividade bem menos intensa em 2007, comparada a 2015. Essa tendência pode ser observada a partir da evolução do número de matrículas nas instituições privadas. Parte desse deslocamento do público para o privado aconteceu em um período de crescimento econômico que possibilitou um ganho de renda entre as famílias, podendo investir mais em educação.

Tabela 5 – Evolução do número de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa, no Brasil 2007-2015

Ano <sup>23</sup>	Quantidade de Matrículas na Educação Básica					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219
2013	50.042.448	41.432.416	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032
2014	49.771.371	40.680.590	296.745	17.294.357	23.089.488	9.090.781
2015	48.796.512	39.738.780	376.230	16.548.708	22.813.842	9.057.732

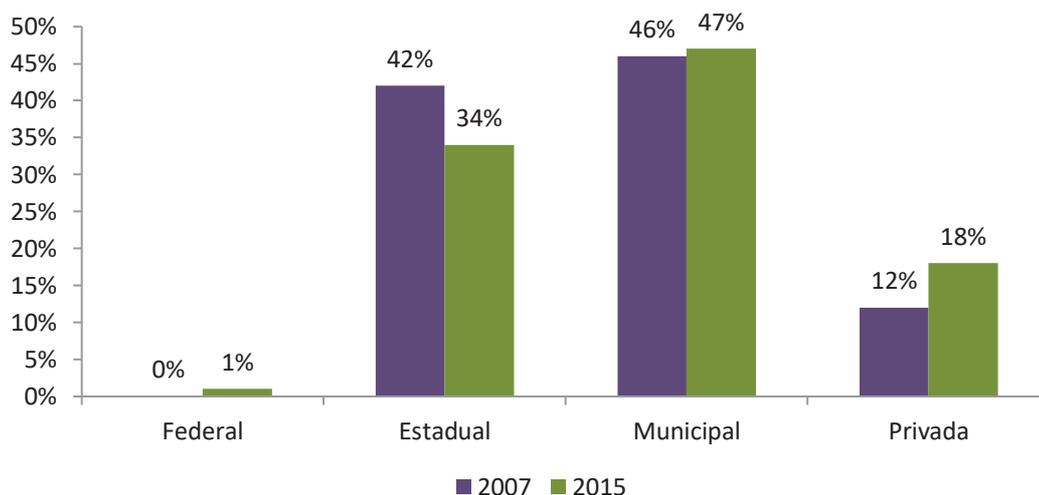
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resumos dos Censos Escolares da Educação Básica (2007-2015).

O gráfico 3 ilustra a distribuição das vagas da Educação Básica, preenchidas em 2007 e 2015, assim como a representatividade de cada âmbito, público e privado, nas esferas municipais, estaduais e federais. Em dois aspectos acontece um incremento da oferta de vagas, na área privada. Nas esferas públicas, federal e

<sup>23</sup> A partir de 2007 a sistemática metodológica do censo escolar permitiu dados mais fidedignos de matrículas, uma vez que o aluno passou a ser uma unidade de coleta de dados.

municipal acontece uma perda de participação, ainda que pequena. As estaduais têm apresentado um decréscimo na quantidade absoluta de matrículas. A alteração nas representatividades das vagas se modificou em função das transferências de responsabilidades pelo pacto federativo e do avanço da participação do setor privado.

Gráfico 3 – Participação do número de vagas na Educação Básica 2007 e 2015



Fonte: INEP (2007;2015).

No âmbito das matrículas da Educação Básica pública ocorrem diferentes comportamentos. No total geral, estadual e municipal as matrículas caem, mas aumentam na esfera federal. Essa maior participação ocorre em função de uma política de incremento no número de vagas em escolas técnicas e de criação dos Institutos Federais de Educação (IFE) por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Com isso, as matrículas gerais diminuem ao mesmo tempo em que a participação da escola privada aumenta no cômputo geral, e a participação das escolas federais toma espaço das municipais e estaduais, no universo de matrículas públicas.

Outro aspecto importante na Educação Básica é o corpo docente. A tabela 6 revela que tem havido um crescimento do número total de docentes na Educação Básica; em sete anos o acréscimo foi de 16,63%. Ao mesmo tempo, o grau de formação dos educadores tem se deslocado para a Educação Superior, pois em 2007 havia 68,4% do quadro de professores com formação superior e, em 2014, esse percentual passou para 77,8% atendendo à LDBEN/96.

Com isso, o incremento de professores acontece ao mesmo tempo em que diminuem o número de matrículas, na Educação Básica. Quando analiso a relação

professores/alunos no mesmo período verifico que, em 2007, cada professor corresponde ao atendimento de aproximadamente 28 alunos e, em 2014 a relação fica em torno de 13.

Tabela 6 – Evolução do número de docentes atuando na Educação Básica e proporção por grau de formação no Brasil 2007-2014

Ano	Número de docentes	Proporção de docentes por grau de formação, na Educação Básica (%)					
		Ensino Fundamental		Ensino Médio			Educação Superior
		Incompleto	Completo	Total Médio	Normal/Magistério	Ensino Médio <sup>24</sup>	
2007	1.878.284	0,2	0,6	30,8	25,3	5,5	68,4
2008	1.983.130	0,2	0,5	32,3	25,7	6,5	67,0
2009	1.991.606	0,2	0,5	31,6	24,5	7,1	67,8
2010	2.023.748	0,2	0,4	30,5	22,5	8,1	68,8
2011	2.039.261	0,2	0,4	25,4	19,0	6,4	74,0
2012	2.095.013	0,1	0,3	21,5	16,0	5,5	78,1
2013	2.148.023	-	0,3	24,9	13,9	11,0	74,8
2014	2.190.743	-	0,3	23,5	12,3	11,2	77,8

Fonte: INEP (2007-2014).

Um aspecto importante a ser observado é com relação às taxas de rendimento escolar e de defasagem idade-série. Na tabela 7 são apresentados os dados dos censos escolares de 2007 e 2015, com relação aos resultados desses indicadores. A evolução das taxas mostra melhorias nos resultados de aprovação. Em consequência se reduzem as taxas de reprovação e de abandono escolar.

Tabela 7 – Resultados dos indicadores de rendimento e da taxa de defasagem idade-série, na Educação Básica do Brasil, nos anos de 2007 e 2015

Taxas	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	2007	2015	Diferença	2007	2015	Diferença
Taxa de defasagem idade-série	36,3%	19,0%	-17,3%	57,1%	48,0%	-9,1%
Taxa de aprovação	83,1%	89,9%	6,8%	76,7%	81,7%	5,0%
Taxa de reprovação	12,1%	8,2%	-3,9%	12,7%	11,5%	-1,2%
Taxa de abandono	4,8%	1,9%	-2,9%	13,2%	6,8%	-6,4%

Fonte: INEP (2007; 2015).

Em função dessa realidade apresentada, a partir dos dados quantitativos da Educação Básica, destaco que houve um aumento da representatividade da participação das matrículas do setor privado, no total de matrículas da Educação Básica, ao mesmo tempo em que ocorre uma menor participação das matrículas no

<sup>24</sup> Até 2012 a designação na tabela era: Sem Normal/Magistério.

âmbito estadual. Dados sobre a formação docente apontam uma melhoria tanto na quantidade de docentes como na sua formação.

A análise dos dados dos censos educacionais revela a redução na taxa de defasagem idade-série. Principalmente no Ensino Fundamental esse resultado vai sendo gradativamente deslocado para o Ensino Médio. Esses resultados se relacionam ao incremento das crianças matriculadas nas séries iniciais que reduzem o problema da taxa de defasagem – quando essa acontece com relação ao ingresso tardio na escola e, também, pela redução das taxas de reprovação que incidem nas taxas dos discentes em defasagem escolar. Outros aspectos que contribuem com esses resultados são as políticas de ciclo, e do ciclo de alfabetização.

Comparando os dados da Educação Fundamental com o Ensino Médio os resultados das taxas apresentadas são sempre mais desfavoráveis para o Ensino Médio. Com isso, essa etapa da educação revela-se ser um campo de estudo importante, em função de toda complexidade que se encontra inserido.

## **6.1 Ensino Médio**

O Ensino Médio no Brasil ainda funciona dissociado do conceito da Educação Básica e das necessidades de aprendizado dos alunos. Considerando a LDBEN de 1996, o Ensino Médio não estaria atendendo ao conjunto de prioridades, princípios, finalidades, objetivos, diretrizes ou mesmo características que são destacados para essa etapa da educação no Brasil.

Ao observar os artigos da LDBEN destaco alguns aspectos que considero importantes. No Artigo 3º, que define os princípios e fins da educação nacional, “I – a igualdade de condições de acesso e permanência, VII – valorização do profissional de educação escolar e IX – garantia de padrão de qualidade”. (BRASIL, 1996). Esses aspectos são recorrentes na discussão sobre a educação nacional. A igualdade de permanência não acontece, à medida que se convive com taxas no Ensino Médio, em 2014<sup>25</sup> muito preocupantes como: de abandono escolar (7,6%), de reprovação (12,1%), de matrícula líquida<sup>26</sup> (61,4%) e de conclusão do Ensino Médio<sup>27</sup> (56,7%).

---

<sup>25</sup> Sítio do INEP, em informações estatísticas, indicadores educacionais. (INEP. 2016).

<sup>26</sup> Cruz e Monteiro (2016, p. 31).

<sup>27</sup> Cruz e Monteiro (2016, p. 32).

VII – 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 e IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996).

A oferta regular se destaca no aumento da participação de matrículas do Ensino Médio no período noturno, principalmente atendendo a necessidades dos alunos trabalhadores, mas não de permanência, conforme avalio no decorrer deste trabalho. Novamente a referência da qualidade aparece, mas dessa vez vinculada a insumos. Padrões mínimos de qualidade são afirmados, mas não existe um acompanhamento das condições de uso e de instalações.

Na LDBEN/96, o Artigo 22, que trata das disposições gerais, é redigido da seguinte forma: “A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996). Aqui se estabelece uma funcionalidade do Ensino Médio como uma preparação para o mercado de trabalho e também a possibilidade de ingresso no Ensino Superior. Com isso, o Ensino Médio fica dissociado da concepção de conclusão da etapa final da educação básica. E, nos Artigos 35 e 36, específicos para o Ensino Médio, são referenciadas as seguintes características:

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. Art. 36. [...] I – destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania; II – adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes; III – será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter

optativo, dentro das disponibilidades da instituição. IV – serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio. (BRASIL, 1996).

Nesses dois artigos estão descritas disposições que parcialmente encontram correspondência na realidade escolar do Ensino Médio brasileiro, mas grande parte delas não ocorre ou ainda possuem poucas perspectivas de concretização. A primeira diretriz destaca a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos. Apresenta o Ensino Médio como a etapa concluinte da Educação Básica e preparatória para o ingresso no Ensino Superior, contudo, a segunda diretriz dá indícios de preparação dos estudantes para o mercado de trabalho, incluindo outro viés de proposição do Ensino Médio.

A predominância dos interesses ligados à economia tem desequilibrado as motivações da população ao buscar escolarização, crendo e descrendo em sua utilidade como meio de melhoria nas condições de vida ou ascensão social. Professores e leigos mostram-se ambíguos ao avaliarem a educação escolarizada que desejam, ao manifestarem-se sobre o que é melhor para os estudantes – uma sólida formação geral ou uma formação voltada para o trabalho? (GIESTA, 2000, p. 54).

Mudanças no campo educacional, oriundas pelo processo de globalização, alteram os princípios destinados a essa etapa de formação dos estudantes, caminhando para uma lógica de deslocamento do campo de oferta do público para o privado. Silva Júnior et al. (2011, p. 852) destacam esses aspectos.

A educação é afetada pela mundialização do capital, implicando mudanças em seus princípios expressos nos pressupostos formativos. O que percebemos é que, no caso da esfera educacional, sua especificidade tomou a forma de um processo educacional voltado para uma formação humana reducionista, predominantemente profissionalizante, realizada por intermédio de uma lógica profissionalizante e privatista. E, entre os níveis e modalidades mais atingidos, destaca-se o ensino médio e sua ambiguidade exógena à esfera pedagógica – profissional e propedêutica -, agora articulada com a contradição entre o público e o privado.

No Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2006, definido pelo programa Todos pela educação<sup>28</sup>, em seu glossário, a etapa do Ensino Médio é definida da seguinte forma:

Etapa final da Educação Básica regular, com duração mínima de três anos. Tem por finalidade a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do aluno, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de adaptar-se com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento como pessoa, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (CRUZ; MONTEIRO, 2016, p. 134).

Em estudos que já realizei em escolas públicas estaduais, desde 2011<sup>29</sup>, observei, no âmbito do Ensino Médio, um conjunto de problemas decorrentes do fracasso escolar, quando analisei dados dos indicadores das escolas como taxa de defasagem idade-série, de abandono escolar, de reprovação e perfil de alunos ingressantes no Ensino Médio. Os resultados mostraram uma diferença entre os desempenhos dos estudantes quando segmentados por estarem ou não em defasagem idade-série associados ao turno que frequentam a escola.

A pesquisa de que participei mostrou existir associação entre os resultados expressos pelas taxas de fracasso escolar e o fato de o estudante estar no noturno. Nesse sentido, intensifica-se a taxa de defasagem idade-série como problema interveniente na continuidade do fluxo escolar, em função de os alunos apresentarem as mais altas taxas de reprovação e abandono quando estão nessa condição. Com isso, é importante investigar essa realidade, associada às políticas voltadas para a

---

<sup>28</sup> No programa Todos pela Educação o Estado se une à iniciativa privada e cria, em 2006, o que seria um movimento descrito como sendo da sociedade brasileira. Contudo é fruto de uma parceria com o Banco Itaú, o Instituto Unibanco, a Associação Brasileira de Avaliação Institucional (ABAVE) e a Fundação Lemann. Com exceção da ABAVE, a parceria é composta por instituições da área financeira de mercado e de uma Fundação que proporciona assessoria aos componentes do sistema educacional. A proposta do Programa tem parcerias com 18 instituições e mais 14 intituladas mantenedoras, que são fomentadoras. Apesar de se apresentar como representante da sociedade brasileira a maioria das instituições é de caráter econômico-financeiro. Em 2014 o Programa faz alteração no seu estatuto para se qualificar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

<sup>29</sup> Pesquisa do Observatório da Educação, núcleo em rede, intitulado: Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática, vinculado ao INEP/CAPES. Dentro do subprojeto: Evasão no Ensino Médio e Superior em escolas públicas do município de São Leopoldo, no período 2011-2014.

solução desses problemas, considerando que, em alguns casos, são raras, inexistentes ou até mesmo ineficientes. Outros estudos também revelam a problemática do Ensino Médio noturno, analisando diferentes perspectivas que contribuem para diferenciar esse público do diurno.

A existência do aluno e do trabalhador-estudante, do aluno que percorre a trajetória de escolarização sem interrupções e daquele que retorna à escola após períodos de abandono, sugere a necessidade de se contemplar a possibilidade de oferta diversificada de ensino, no sentido de se criarem ambientes escolares capazes de acolher os diferentes públicos que vêm demandando o Ensino Médio noturno e potencializar suas escolhas futuras. (SOUZA; OLIVEIRA, 2008, p. 56).

Com a LDBEN/96 o Ensino Médio é colocado como uma etapa de conclusão da Educação Básica e preparação para o Ensino Superior. Permite também que o Ensino Médio seja uma preparação dos jovens para o mercado de trabalho. Na LDBEN/96 também indica a necessidade de acesso e permanência dos jovens na escola. As condições de permanência dos estudantes na escola são concretizadas a partir de políticas públicas, principalmente educacionais, mas também devem ser incluídas políticas públicas de ordem social. Neste estudo avalio a permanência por meio do acompanhamento de indicadores de qualidade e suas inter-relações com as políticas públicas educacionais.

#### 6.1.1 Indicadores do Ensino Médio

Analisando o Ensino Médio, a partir de indicadores, é possível observar de que forma os dados evoluíram, ao longo do tempo, identificando se houve melhoria ou não nos resultados dos mesmos. Indicadores quantitativos, presentes em levantamentos censitários como o censo educacional, buscam retratar alguns aspectos do Ensino Médio que são importantes na análise do acesso e de permanência de jovens na escola.

Apesar de alguns ganhos, a realidade do Ensino Médio no Brasil, observada a partir desse conjunto de indicadores, ainda sustenta resultados preocupantes. Na tabela 8, que ilustra a evolução desses indicadores, as taxas de reprovação e, por consequência, o fracasso escolar, cresceram no período 2000-2014, apresentando indícios de queda a partir de 2012. Em 2000 a taxa de reprovação representava 4,4%, já em 2014 passou para 12,3%. Indicando um acréscimo relativo de aproximadamente

180% no período, ainda que tenha apresentado uma tendência de queda a partir de 2011, quando atingiu um acréscimo acumulado de 198% comparativamente ao ano 2000. Com relação às taxas de abandono houve uma relativa estabilidade. A partir de 2006 essa taxa dá indícios de queda, reduzindo de 15,3% (2006) para 8,1% (2013).

Apesar disso, o fracasso escolar aumentou até 2007, principalmente pelo acréscimo na taxa de reprovação, apresentando uma tendência de queda a partir de 2008. Na taxa de defasagem idade-série, o Ensino Médio saiu de 51,5% em 2000 para 28,2% em 2014. Nesse período houve um decréscimo relativo de aproximadamente 45%. De modo geral, os indicadores de 2014 aumentaram comparados com o período imediatamente anterior, mesmo nos casos onde havia uma tendência de queda.

Tabela 8 – Evolução das taxas de reprovação, abandono e defasagem idade-série, no Ensino Médio do Brasil 2000-2014

Ano	Taxa de reprovação (%)	Taxa de abandono (%)	Fracasso escolar (%)	Defasagem idade-série (%)
2000	4,4	10,3	14,7	51,5
2001	4,9	10,3	15,2	50,8
2002	5,5	10,8	16,3	50,4
2003	6,3	9,4	15,7	45,9
2004	7,3	10,5	17,8	44,4
2005	7,9	10,3	18,2	42,6
2006	11,5	15,3	26,8	44,9
2007	12,7	13,2	25,9	42,5
2008	12,3	12,8	25,1	33,7
2009	12,6	11,5	24,1	34,4
2010	12,5	10,3	22,8	34,5
2011	13,1	9,5	22,6	32,8
2012	12,2	9,1	21,3	31,1
2013	11,8	8,1	19,9	29,5
2014	12,3	9,3	21,6	28,2

Fonte: INEP (2000-2014).

Os indicadores que apresentaram queda foram os relativos à defasagem idade-série que, em função do acesso de grande parte de estudantes nas séries iniciais do Ensino Fundamental, ao longo do tempo, gera alterações no resultado desse indicador. Também o que mensura a taxa de abandono, ainda que com menor intensidade, apresentou ganhos no período.

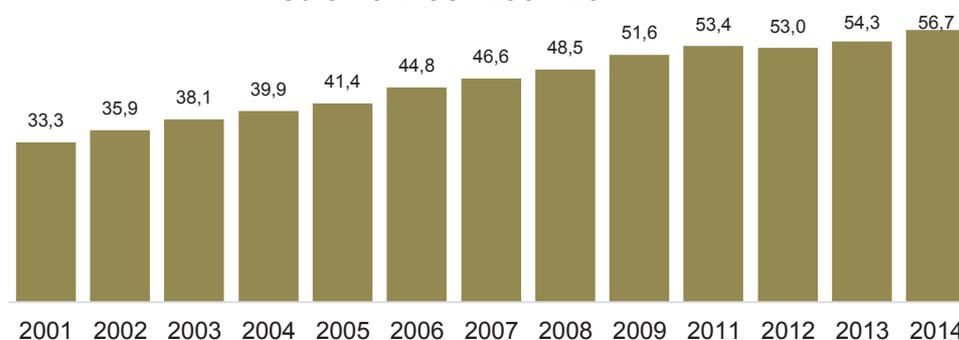
A taxa de defasagem idade-série, ao apresentar uma evolução em decréscimo, contrasta com a taxa de abandono escolar, indicando uma associação, uma vez que as demais taxas observadas ao longo do tempo não demonstraram uma variação nem no mesmo sentido, nem em sentido oposto. Por outro lado, redução na taxa de

abandono também é um fator que explica o aumento na taxa de reprovação. Esse fato acontece em função de que estudantes, na condição de abandono, se caracterizam por serem potenciais reprovados. Essa parcela, ao abandonar a escola, não é computada como um aluno na condição de reprovado. A relação da taxa de defasagem idade-série é mais bem compreendida no decorrer deste estudo, quando da descrição dos resultados de análise dos fatores intervenientes nas taxas de abandono e reprovação escolar.

O resultado desses indicadores continua sendo preocupante, apesar de apresentar um ganho percebido ao longo do tempo, em grande parte dos indicadores pesquisados. Contudo, esse ganho acontece de forma lenta e gradual, ou seja, ainda é necessário um longo período de tempo até obtermos resultados mais satisfatórios, tendo como referência as condições dadas até o momento atual.

Um ponto importante a se destacar é com relação ao indicador do percentual de jovens de 19 anos concluintes do Ensino Médio. A evolução desse indicador, apresentada no gráfico 4, demonstra um aumento sistemático no seu resultado. Esse processo acontece em função de um alinhamento de fatores. A obrigatoriedade de matrícula na escola, possibilitando maior acesso dos estudantes nas primeiras etapas da Educação Fundamental, reduzindo as taxas de defasagem idade-série, diminuindo a probabilidade de reprovação, são possíveis fatos que expliquem o crescimento das taxas de conclusão no Ensino Médio. A política de ciclo para as séries iniciais entra também como um fator a ser considerado nesse processo, pois na política de ciclos de alfabetização, bem como os resultados do IDEB ajudaram a reduzir as taxas de reprovação.

Gráfico 4 – Evolução do percentual<sup>30</sup> de jovens de 19 anos que concluíram o Ensino Médio no Brasil 2001-2014<sup>31</sup>



Fonte: Cruz e Monteiro (2016).

<sup>30</sup> O percentual obtido é calculado a partir da quantidade de jovens que concluíram o Ensino Médio sobre o total de jovens com idade de 19 anos.

<sup>31</sup> Não consta o dado referente ao ano de 2010.

Dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica, obtidos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), revelam um quadro com a situação dos jovens com idade entre 15 e 17 anos que clareia mais a realidade educacional. O quadro 3 apresenta um agrupamento dos perfis, distribuindo os jovens por etapas do ensino onde se encontram em 2014. Com isso, é possível verificar que os estudantes que estão na Educação Fundamental (17,4%), na Alfabetização de Jovens e Adultos (0,1%) e na Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental (1,3%) totalizam o que se caracteriza por alunos em atraso na etapa do Ensino Médio (18,8%).

Outro grupo se caracteriza por estarem no Ensino Médio Regular (55,0%), concluintes do Ensino Médio não ingressantes no Ensino Superior (6,7%), cursando pré-vestibular (0,2%) ou na educação de Jovens e Adultos do Ensino Médio (0,3%) totalizam o que caracterizo como em situação regular com relação à etapa do Ensino Médio (62,2%).

Existem também os jovens no Ensino Superior (2,9%) que estariam adiantados com relação à etapa de Ensino Médio. Por fim, considerando aqueles que estão na condição de não estudarem nem terem concluído o Ensino Médio (16,1%) classifico-os como fora da etapa do Ensino Médio. Dessa forma os percentuais apresentados como quase 50% dos jovens fora de sala de aula do Ensino Médio não espelham essa realidade. Alguns estão em atraso, outros adiantados ou são concluintes da mesma.

Quadro 3 – Redistribuição da situação escolar dos Jovens de 15 a 17 anos

Situação	Percentual	Com relação ao EM
Educação Fundamental	17,4%	18,8% em situação de atraso escolar
Alfabetização de Jovens e Adultos	0,1%	
Educação de Jovens e Adultos EF	1,3%	
Ensino Médio regular	55,0%	62,2% em situação regular (no EM ou concluintes)
Concluintes de Ensino Médio	6,7%	
Cursando pré-vestibular	0,2%	
Educação de Jovens e Adultos EM	0,3%	
Cursando o Ensino Superior	2,9%	2,9% adiantados
Não estudam e não concluíram o EM	16,1%	Fora do Ensino Médio
Total	100,0%	

Fonte: Elaborado pelo autor e dados de Cruz e Monteiro (2014).

Considero que o percentual de estudantes nessa faixa de idade fora da sala de aula seja de 16,1%. Cabe destacar que, ao final do ano, parte desses jovens acaba saindo do Ensino Médio, sem retorno posterior, aumentando o percentual fora da

escola. Com relação à esse percentual, conforme dados da tabela 9, há uma tendência de crescimento em 2014 com relação aos percentuais de 2012 e 2013.

Outro destaque dos dados foi com relação ao percentual de jovens que não estudam mais, apesar de concluírem o Ensino Médio, indicando uma proporção maior de jovens não ingressando no Ensino Superior. Por outro lado, o percentual de jovens matriculados na etapa do Ensino Fundamental vem caindo consideravelmente desde 2012. Pelo comportamento dos números apresentados na tabela esse deslocamento acontece na medida em que aumenta o percentual de jovens que não estudam e não concluíram o Ensino Médio. Ou seja, grande parte não estuda mais no Fundamental e não ingressa no Ensino Médio.

Esses dados mais específicos sobre o Ensino Médio revelam uma problemática do campo educacional, que coloca o Ensino Médio como uma etapa onde a distribuição dos jovens em idade de estarem no Ensino Médio é multifacetada. São problemas que afetam principalmente o Ensino Médio e que reforçam a necessidade de um aprofundamento de estudos nessa etapa do ensino. Essa necessidade reforçou a minha preocupação com relação ao desenvolvimento de um estudo voltado ao Ensino Médio.

Tabela 9 – Evolução da distribuição da quantidade absoluta dos jovens de 15 a 17 anos, por etapa de ensino no Brasil 2012-2014

Etapa de Ensino	2012		2013		2014	
	População	%	População	%	População	%
<b>Total</b>	<b>10.561.243</b>	<b>100,0</b>	<b>10.644.789</b>	<b>100,0</b>	<b>10.613.209</b>	<b>100,0</b>
Ensino Fundamental	2.690.137	25,5	2.425.672	22,8	1.841.783	17,4
Ensino Médio	5.490.418	52,0	5.903.692	52,5	5.842.464	55,0
Alfabetização de Jovens e Adultos	16.007	0,2	10.103	0,1	7.874	0,1
Educação de Jovens e Adultos Fundamental	141.382	1,3	130.326	1,2	134.036	1,3
Educação de Jovens e Adultos Médio	27.371	0,3	29.257	0,3	28.727	0,3
Ensino Superior	144.250	1,4	181.359	1,7	307.350	2,9
Pré-vestibular	27.110	0,3	20.707	0,2	22.912	0,2
Não estudam e não concluíram o EM	1.593.866	15,1	1.523.220	14,3	1.713.569	16,1
Não estudam, mas concluíram o EM	430.702	4,3	420.453	3,9	714.494	6,7

Fonte: Cruz e Monteiro (2014).

Ao se relatar a EJA, cabe destacar que essa política pública foi criada para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio na idade apropriada, habilitando, dessa forma, os alunos a prosseguirem seus estudos em caráter regular, conforme indica o Art. 37 da LDBEN/96. Dados da PNAD mostram que a abandono entre alunos da EJA atingiu, em 2006, a 42,7% dos alunos, não concluindo nenhum segmento do curso.

Segundo Carneiro (2012) existe também uma dificuldade para que as escolas públicas de Ensino Médio operem, face à pluralidade cultural, à diversidade de defasagem idade-série e de poder aquisitivo de classes sociais que passam a ingressar nas escolas sem que estejam preparadas para isso. A taxa de defasagem idade-série é um fator relevante no resultado dos indicadores da educação básica. Contudo, atribuir à classe social dos estudantes seus possíveis resultados em termos de desempenho escolar condiciona à ideia de que nem todos têm possibilidades de aprender. Nesse caso, cabe à escola o papel de transformar a realidade adversa que esses jovens têm por meio de relações de ensino e de aprendizagem que façam sentido a eles.

### 6.1.2 A problemática do Ensino Médio

A constituição da educação brasileira tem, entre distintos períodos de tempo, reformas no Ensino Médio, sempre contextualizadas no momento histórico em que foram elaboradas e, por isso, carregadas de intencionalidade. Com isso, considero que a educação não tem como estar dissociada de um espaço político. A elaboração das políticas públicas educacionais para o Ensino Médio não fica dissociada dessas considerações, com isso, acredito que a discussão sobre política pública e os espaços onde ela se insere precisa ser ampla nas suas inter-relações com outras áreas de conhecimento, para entender como sua contextualização é importante e necessária.

As políticas educacionais passam também a ser constituídas de forma diferenciada com a busca da visibilidade da qualidade da educação por meio de um sistema de avaliação em larga escala, que permeia a Educação Básica, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que, na sua formulação, não levam em conta escolas, professores, comunidades e seus gestores. Também não consideram, formalmente, a opinião desses públicos na constituição das políticas públicas de avaliação, assim como dos objetivos e dos resultados pretendidos com o uso dos indicadores de qualidade da educação.

Desde suas origens as políticas públicas educacionais no Brasil com maior ou menor intensidade têm sido constituídas de cima para baixo, passando do controle apenas do Estado, mas também dos interesses econômicos. O PNE (2014-2024) é uma tentativa de constituição de diretrizes para a educação inclusive estabelecendo

metas a serem atingidas. Uma rápida análise das metas estabelecidas para o PNE (capítulo 4) mostrou que as mesmas não serão atingidas até os períodos de tempo em que foram estabelecidas. Com isso, o Estado constitui um documento que propõe metas pouco viáveis, uma vez que, dada a manutenção das condições do passado, quando da evolução dos indicadores, as metas ficam inviáveis. Mesmo como a proposta de ampliação das verbas para a educação.

Entendendo como uma demanda da sociedade, o MEC propõe um Ensino Médio Integrado ao Profissionalizante. Em 2004, essa proposta se transformou no Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Em 2007, 21 unidades da Federação já estavam oferecendo Ensino Médio Integrado ao Profissionalizante. A própria LDBEN já fazia referência à constituição dessa modalidade, em um documento intitulado “Ensino Médio e Educação Profissional: desafios da integração”, elaborado pela UNESCO em 2010<sup>32</sup>. No texto destaco que o deslocamento das responsabilidades de estados e municípios também precisa ser considerado na mudança para uma proposta profissionalizante.

É preciso assumir o ensino médio integrado como política pública do Estado brasileiro, no entanto não é fácil transformar uma ideia em política pública. Para que se possa caminhar rumo a essa transformação, a primeira dimensão a considerar é a abrangência nacional, isto é, o Estado brasileiro como um todo. Se não for assim, não se consolidará como política pública. O segundo caso é o fato de que hoje os sistemas estaduais e municipais é que têm capacidade e função constitucional de universalizar a educação básica. Portanto, é aí que deve concentrar-se o esforço do Estado brasileiro. (REGATTIERI; CASTRO, 2009b, p. 124).

Carneiro (2012) destaca importantes constatações sobre o desprezo, por parte do Estado, do Ensino Médio no Brasil que são:

O Ensino Médio tem funcionado como um rito de passagem para a universidade; fica em um plano secundário no conjunto das políticas públicas de educação do Estado; permanece como uma educação escolar das elites; é impedido de se expandir com qualidade; ocupa espaços ociosos do Ensino Fundamental, razão por que possui alta concentração de matrículas no turno da noite; tem uma forte marca de ensino descontextualizado; assume a feição de preparatório para o vestibular; possui um currículo enciclopédico; fica fora das políticas consistentes de articulação federal e de unidades federadas, por se tratar da responsabilidade dos estados; apresenta um desempenho

---

<sup>32</sup> Regattieri e Castro (2010).

pedagógico sem identidade própria e está ausente de políticas consistentes, longas e contínuas de avaliação. (CARNEIRO, 2012, p. 57-58).

Analisando o quadro apresentado pelo autor fica evidente a pluralidade de problemas que assolam o Ensino Médio. A ideia de rito de passagem para a universidade se acentuou com a opção do resultado do ENEM como porta de entrada ao Ensino Superior. As poucas políticas públicas voltadas para o Ensino Médio, associada à constituição de políticas ideológicas vigentes a cada período de governo, geram uma descontinuidade das políticas públicas, caracterizando-se principalmente como políticas de governo e não de Estado, uma vez que são propostas de cima para baixo, sem uma discussão ampla das mesmas. Dessa forma, nada contribuem para a melhoria da qualidade da educação, em especial no âmbito do Ensino Médio.

A elitização do Ensino Médio passa pela parcela de jovens em idade de estar cursando essa etapa e que estão fora da escola, sem deixar de considerar o crescimento do número de matrículas no turno noturno, pensando em uma camada expressiva de jovens necessitando ingressar no mercado de trabalho. Em 2013 o percentual de alunos matriculados no turno noturno era de 28,8% nessa etapa do ciclo escolar, assim como, em 2014, as taxas de abandono (9,3%), de reprovação (12,3%) e de defasagem idade-série (28,2%) atingiram patamares superiores ao período imediatamente anterior.

O deslocamento do Ensino Médio como preparação para o ingresso no Ensino Superior para um Ensino Médio Profissionalizante se concretiza a partir de ações, mas é uma ideia antiga como concepção. Regattieri e Castro (2009a) destacam o histórico do Ensino Médio no Brasil focando a ideia da intencionalidade de constituição de um Ensino Médio Profissionalizante a partir de seis momentos históricos decisivos (até a data de 2009). Os três primeiros momentos que vão de 1910 até o final da década de 1940, se constituem pela iniciativa de criação de escolas para pobres e humildes no campo tecnológico, seguido da necessidade de formação na área comercial e, também, da área econômica.

[...] o primeiro momento decisivo nas políticas referentes à educação profissional teve início no começo do século XX. Em 1910, em vários estados, foram criadas escolas [...] destinadas aos “pobres e humildes”, [...] embrião da atual rede de instituições federais de educação tecnológica. [...] na década de 1920 [...] sua expansão a todos, não apenas aos pobres e aos “desafortunados”. [...] após a Revolução de 1930, propiciando a reforma que veio a ocorrer. O

segundo momento decisivo foi o da reforma educacional de 1931 [...]. Essa reforma regulamentou e organizou o ensino secundário bem como o ensino profissional comercial. O terceiro momento decisivo [...] a partir de 1942, foi instituído o conjunto de Leis Orgânicas da Educação Nacional [...]. Desse modo o ensino profissional consolidou-se, a partir de então mais relacionado com as necessidades emergentes da economia industrial e da sociedade urbana. (REGATTIERI; CASTRO, 2009a, p. 19-23).

Nos demais momentos, a partir da promulgação de Leis e da primeira LDBEN/61 o Ensino Médio passa a ser constituído por um conjunto de diretrizes básicas.

[...] o quarto momento decisivo é representado pela equivalência entre todos os cursos, no mesmo nível de escolaridade, ocorrida alguns anos depois, com a promulgação das Leis 1.076/1950 e 4.024/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O quinto momento decisivo ocorreu com a promulgação da Lei 5.692/1971, que fixou diretrizes e bases para o então chamado ensino de primeiro e de segundo grau. O sexto momento decisivo é representado pela atual LDB de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN). A LDBN configura o Ensino Médio como etapa final de consolidação da educação básica, de aprimoramento do educando como pessoa, de aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental para continuar aprendendo, e de preparação básica para o trabalho e a cidadania. (REGATTIERI; CASTRO, 2009a, p. 19-23).

Dessa forma reforço a ideia da intencionalidade das políticas públicas a partir dos momentos históricos de suas constituições e da ação de atores externos ao campo educacional, com grande influência na constituição, na intencionalidade e na gestão das políticas públicas educacionais.

Com tudo isso, é importante entender que a oferta de um Ensino Médio descolado da educação básica produz uma escola desvinculada dos seus principais fundamentos. É preciso compreender também que a escola precisa deixar de ser um local apenas de estudo, mas deve funcionar como uma comunidade social, destacando o papel social da escola no seu entorno, contribuindo para uma melhoria da qualidade de vida de seus estudantes quebrando a continuidade das diferenças sociais que se perpetuam entre gerações.

A educação básica precisa trabalhar componentes importantes da constituição humana, onde destaco a igualdade e o respeito às diferenças trabalhando o desenvolvimento dos estudantes em prol da constituição de uma sociedade com maior justiça social e senso de cidadania.

A partir da reflexão histórica sobre o papel do Ensino Médio surge uma alternância de políticas que, ora reforçam a constituição do mesmo como conclusão da Educação Básica e preparo para o ingresso no Ensino Superior, ora refletem sobre a necessidade de uma educação profissionalizante. Essas mudanças ocorrem também com as mudanças econômicas nos períodos históricos que as constituem.

A nossa escola de Ensino Médio vive a fantasia de um aprendizado divorciado da ideia da educação básica. Por isso, todo o seu formato organizacional, curricular e docente não é para formar sujeitos autônomos, mas para conformar identidades. Além disto, é uma escola escassa de meios e recursos que a qualifiquem. E como se não bastasse, não conta com um quadro estável de professores profissionais, mas, sim, de profissionais professores temporários. (CARNEIRO, 2012, p. 139).

Considerando a realidade do Ensino Médio brasileiro a partir de indicadores é possível ter uma noção do que tem ocorrido com esse nível de ensino, principalmente a partir da década de 2000. Conforme apresenta a tabela 10, a quantidade de matrículas no Ensino Médio, desde o ano 2000, passa por alguns percursos diferenciados de variação no número de matrículas (2001-2004) apresenta acréscimo, decréscimo (2004-2009) e relativa estabilidade (2009-2010) e decréscimo novamente (2011-2015).

No período 2000-2015 há uma perda no número de matrículas de 0,97%, entretanto, uma vez que a quantidade de jovens tem diminuído na pirâmide etária brasileira, esse resultado passa a ser relevante. Contudo, mostra um indicativo de redução do número de vagas preenchidas ao longo do tempo, até atingir uma estabilidade populacional. Após esta estabilidade, a tendência é de queda no tamanho da população brasileira.

Tabela 10 – Evolução do número de matrículas no Ensino Médio, variação percentual anual e acumulada no Brasil 2000-2015<sup>33</sup>

Ano	Número de matrículas	Variação anual (%)	Variação acumulada (%)
2000	8.192.948	-	-
2001	8.398.008	2,50	2,50
2002	8.710.584	3,72	6,32
2003	9.072.942	4,16	10,74
2004	9.169.357	1,06	11,92
2005	9.031.302	-1,51	10,23
2006	8.906.820	-1,38	8,71

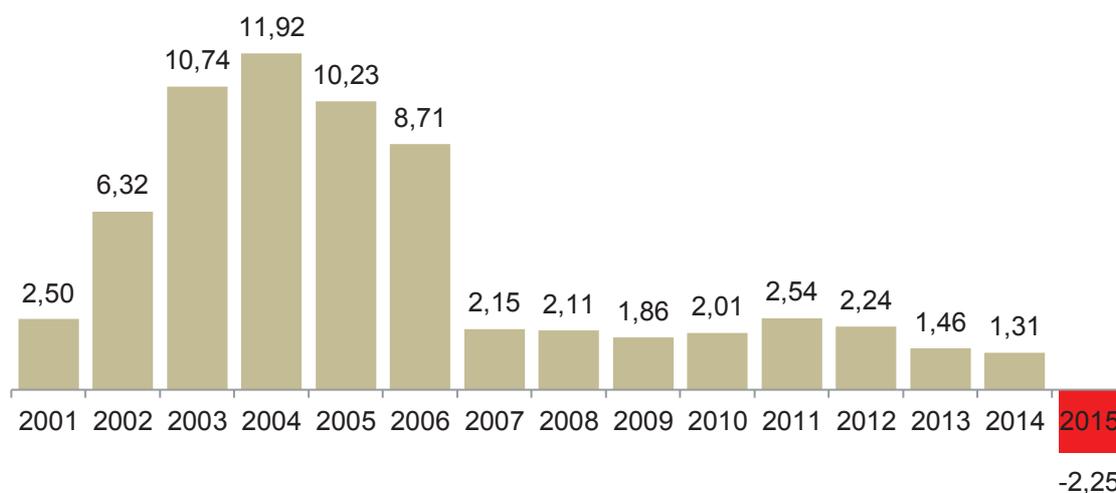
<sup>33</sup> Dados preliminares de 2015.

Ano	Número de matrículas	Varição anual (%)	Varição acumulada (%)
2007	8.369.369	-6,03	2,15
2008	8.366.100	-0,04	2,11
2009	8.337.160	-0,35	1,76
2010	8.357.675	0,25	2,01
2011	8.400.689	0,51	2,54
2012	8.376.852	-0,28	2,24
2013	8.312.815	-0,76	1,46
2014	8.300.189	-0,15	1,31
2015	8.113.505	-2,25	-0,97

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares (INEP, 2000-2015).

Os dados apresentados no gráfico 5 foram obtidos a partir do valor de variação acumulada do número de vagas, tendo como base de referência o ano 2000. Com isso, o resultado obtido em 2004, por exemplo, mostra que a quantidade de vagas em 2004 era 11,92% maior do que a de 2000.

Gráfico 5 – Variação acumulada anual, percentual, do número de vagas no Ensino Médio, no Brasil 2001-2015



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dados mais recentes têm aproximado o número do patamar de matrículas de 2000, assim, em pelo menos dois anos, teremos o mesmo número de vagas de 2000. Parte desse fato ocorre com a alteração da pirâmide etária brasileira, onde as novas gerações são menores (em quantidade) do que as anteriores.

Até 2004 houve uma expansão significativa no número de matrículas no Ensino Médio no Brasil. Contudo, a partir dessa data, principalmente a partir de 2007, os incrementos passam a ser cada vez menos significativos. Os dados apresentados têm como referência o período de 2000. Alterando essa base de comparação da série de

dados, como por exemplo, o pico do período, que acontece em 2004, o resultado de 2015 tem uma redução acumulada de 11,52% a menos, no número de vagas. Com todo esse manancial de problemas a serem enfrentados nessa etapa de ensino, considero importante desenvolver estudos que busquem auxiliar no enfrentamento dessa problemática educacional.

Esses períodos compreendem, especificamente, os governos federais de Lula e Dilma. Inicialmente houve uma expansão que não se concretizou nos períodos seguintes. Alguns aspectos podem ter contribuído para isso, tais como: existia uma demanda grande de público para esse contingente que foi parcialmente suprida e não apresentou continuidade na mesma velocidade (ainda que exista uma parcela significativa de jovens fora da escola). Outro aspecto a ser considerado é que as taxas de abandono escolar no Ensino Médio são mais altas nesses períodos do que nos períodos anteriores. Agrega-se ainda o fato de não haver uma continuidade nas ações adotadas com o objetivo de expansão do Ensino Médio.

Esses dados apontam para o entendimento de uma problemática mais ampla para o Ensino Médio. Com isso, os grandes desafios da etapa do Ensino Médio perpassam pela necessidade de sua universalização, a possibilidade de um redesenho curricular, ampliação e adequação da rede física escolar, da carência de docentes em algumas áreas do conhecimento e da desvalorização dos profissionais da área.

Tendo como base as diferenças de realidades encontradas no Ensino Médio, tanto em relação aos alunos, quanto em relação aos estabelecimentos de ensino, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 2007 instituiu um plano de metas a serem alcançadas num curto intervalo de tempo. No Brasil, a política de financiamento da educação brasileira passa a se constituir, a partir da década de 1990, com a criação de fundos específicos.

Nesse contexto nasce o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FunDEF). Esse Fundo tem continuidade, nos anos 2000, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FunDEB). Esse segundo Fundo destaca de forma mais intensa e afirmativa a remuneração dos profissionais de educação. Outro aspecto a considerar, e que atinge o financiamento da educação, é a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Vieira e Vidal (2015)

destacam o posicionamento do Estado como uma tentativa de ter mais flexibilidade na alocação dos recursos arrecadados por impostos.

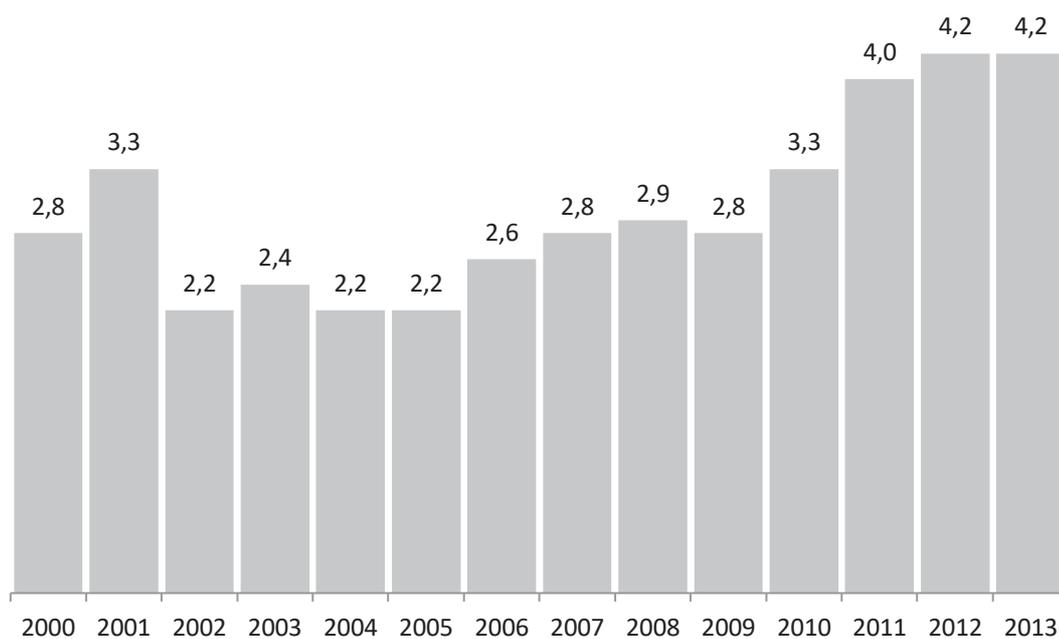
A DRU dava maior flexibilidade à alocação de recursos públicos – sem que significasse elevação de receitas disponíveis para o governo federal, não afetando as transferências constitucionais para Estados e municípios, cuja principal fonte de receita é o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda, uma vez que a desvinculação é feita após os cálculos das transferências. (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 28).

Esses fatos, contextualizados no momento histórico em que ocorrem, são resultados de um período de restrição do orçamento, atingindo a educação. Os argumentos para a concepção das políticas de fundos era que existia uma gestão não eficiente dos recursos, principalmente no Ensino Fundamental. Outro aspecto levantado é com relação à necessidade de equilibrar os gastos educacionais, considerando que existem desigualdades econômicas entre Estados e Municípios.

A realidade do Ensino Médio, sendo sistematicamente associada a sua não efetividade, induz a sociedade a aceitar a interferência de outros atores no processo na constituição das políticas públicas educacionais. Os governos federais e estaduais têm tomado como prática outras fontes de investimento para projetos educacionais. A partir do momento em que entra em cena a financiabilidade da educação, por meio do setor privado, também abrem espaço para a inclusão nas políticas educacionais os interesses desse setor.

O percentual do investimento público total do Estado brasileiro, em educação em relação ao gasto social, especificamente para o Ensino Médio, apresenta um crescimento a partir de 2000 até 2013 (gráfico 6). Contudo, recebe ao longo do tempo, menos verbas que os demais níveis educacionais. Em 2013 a educação superior recebeu 4,2% e a fundamental 14,5%. A fundamental se justifica em função da grande quantidade de matrículas, mas a superior tem menos matrículas, no entanto, tem maiores despesas com insumos que a educação média. Ao longo do tempo as verbas destinadas à educação média e à educação superior se aproximaram.

Gráfico 6 – Percentual do investimento público total em educação, em relação ao gasto social, no ensino médio 2000-2013



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos indicadores da DEED (2000 a 2013).

Criado pelo MEC, o Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio (ProMED), cujo objetivo era melhorar a qualidade e a eficiência do EM, expandindo sua cobertura e garantindo maior equidade social. Para isso, suas metas são: apoiar e implementar a reforma curricular e estrutural, assegurando a formação continuada de docentes e de gestores de escolas desse nível de ensino; equipar, progressivamente, as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e equipamentos para recepção da TV Escola; implementar estratégias alternativas de atendimento; criar 1,6 milhão de novas vagas; e melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais dos Estados e do Distrito Federal. Contudo, era um Programa com orçamento de U\$ 220 milhões, sendo 50% de contrato de empréstimo firmado entre o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a outra metade, de contrapartida nacional, sendo U\$ 39,2 milhões do Tesouro Nacional e U\$ 70,8 milhões dos Estados. O contrato com o BID terminou em janeiro de 2007.

Com relação à educação profissional houve o Programa de Expansão da Educação Profissional (ProEP) criado em 1997, que atendia à reforma prevista no Decreto nº 2208/97, onde havia a separação entre a Educação Profissional e o Ensino Médio. Foi uma iniciativa do MEC com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que buscou desenvolver ações integradoras da educação e do trabalho, a ciência e a tecnologia, objetivando a implantação de um novo modelo de educação profissional,

que proporcionasse a ampliação de vagas, a diversidade de oferta e a definição de cursos adequados às demandas do mundo do trabalho e às exigências da moderna tecnologia. Foi assinado um acordo entre o Governo Federal “Acordo de Empréstimo e o Contrato nº 1052”, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de 250 milhões de dólares, acrescidos de 125 milhões originários do orçamento do MEC e 125 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), perfazendo um total de 500 milhões de dólares.

Cabe considerar que essa evolução histórica apresenta uma continuidade de constituição de políticas que ficam apenas no papel e na intenção, poucas têm uma continuidade ou mesmo surtem os efeitos desejados. A cada plano ou ação constituída é feita uma apresentação dos problemas da área educacional que continuam sem solução satisfatória. A partir da elaboração da LDBEN/96 surge a possibilidade de uma melhor constituição da educação brasileira, mas que acaba sendo pouco efetivada.

A problemática da constituição dos currículos, no que concerne ao Ensino Médio também passa para a pauta de discussão sobre a educação presente no Ensino Médio. O problema do financiamento da educação é buscado a partir de fundos que obtêm ganhos e perdas no decorrer do tempo, avançando e retrocedendo. Todas as proposições que configuram as políticas públicas educacionais não se desvinculam dos posicionamentos políticos vigentes na representação do Estado. Ainda que tenham ocorrido mudanças de propostas de partidos com propostas divergentes, grande parte das políticas não sofre alteração na sua essência.

### 6.1.3 Evolução do Ensino Médio no Rio Grande do Sul

Ao analisar a evolução do Ensino Médio no RS foco, principalmente, o período compreendido pelos três governos pesquisados (2003 a 2014). A realidade do Ensino Médio no Rio Grande do Sul, em certos aspectos, corresponde à realidade do sistema educacional brasileiro. Contudo, a partir da responsabilização dos Estados pelo Ensino Médio, as políticas públicas estaduais, voltadas para essa etapa de formação dos estudantes, passam a ter importância fundamental.

Considerando as matrículas da Educação Básica do Estado do RS (tabela 11) distribuídas entre Fundamental e Médio, no ano de 2014, alguns aspectos são importantes de serem destacados. Levando em consideração que existem 1.367.027

matrículas no Ensino Fundamental e que no Médio são 396.332, existe uma lacuna enorme de possibilidade de os estudantes seguirem seus estudos ( $1.367.027 - 396.332 = 970.695$ ). Ainda que existam vagas em modalidades de educação profissional, regular ou não (99.524) e EJA de Ensino Médio (141.615) totalizando 241.139, a discrepância ainda é muito grande ( $970.695 - 241.139 = 729.556$ ). Ainda que todos os matriculados dessem sequência aos seus estudos o deslocamento dessa massa de estudantes não encontraria vagas suficientes para os períodos subsequentes.

Tabela 11 – Matrícula Inicial por Etapas e/ou Modalidades de Ensino no Rio Grande do Sul 2003 e 2014

Dependência Administrativa	Quantidade de Matrícula Inicial na Educação Básica					
	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Total	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Estadual	822.798	556.556	416.409	334.829	1.239.132	891.385
Federal	1.244	1.260	5.907	11.138	7.151	12.398
Municipal	731.738	660.521	6.512	5.563	738.250	666.094
Particular	136.854	148.690	61.165	44.802	198.019	193.492
Total	1.692.432	1.367.027	489.993	396.332	2.184.555	1.763.359

Fonte: INEP (2003; 2014).<sup>34</sup>

Conforme se observa a proporção de vagas do Ensino Médio no âmbito federal apresentou incrementos, em função da criação dos Institutos Federais. Esse fato deve ser considerado, ainda que a representatividade não seja muito significativa. No total de vagas as reduções acontecem ainda em função da alteração da pirâmide etária brasileira, com sucessivas reduções nas taxas de fecundidade. Com isso, ainda novos reflexos na redução populacional vão ser observados ao longo do tempo. Considerando que houve uma redução do número de matrículas, esse fato também atinge a escola privada. No entanto, considerando a representação percentual de matrículas em escolas públicas em 2013 a participação era de 9,06%, passando para 10,97% em 2014, ou seja, a redução aconteceu mais na escola pública. Parte das variações dos resultados dos indicadores é resultante dessas considerações feitas anteriormente. Essa etapa do sistema educacional brasileiro tem sido constantemente desassistida. Em consequência disso, apresenta mais problemas.

<sup>34</sup> Não inclui matrículas de Atividade Complementar e matrículas de Atendimento Educacional Especializado; Ensino Médio inclui matrículas do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional e do Ensino Médio Normal/Magistério, em função disso algumas somas divergem.

Os dados do Ensino Médio, no Rio Grande do Sul (tabela 12) expressam o número de matrículas dos estudantes nesse nível de ensino, bem como as taxas de atendimento e de matrícula líquida. Entre 2002 e 2004 a quantidade de matrículas obteve um acréscimo de 7,69%. No mesmo período a taxa de atendimento, que representa o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola passou de 74,70% para 81,90% (acrécimo de 7,2 pontos percentuais).

Esse indicador precisa ser relativizado, pois se considerarmos a faixa de idade de 15 a 17 anos temos pessoas que estão em defasagem idade-série na educação fundamental e ainda há outros que já se encontram no Ensino Superior. A taxa líquida de matrícula, que apresenta o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade, o incremento foi de 8,9 pontos percentuais no período 2002-2014. De modo geral, independente de governo os indicadores apresentaram pouca melhoria nos seus resultados.

Tabela 12 – Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos atendidos e taxa líquida de matrícula, no Ensino Médio do Rio Grande do Sul 2001-2014<sup>35</sup>

Anos	Número de matrículas	Taxa de atendimento	Taxa líquida de matrícula
2002	395.555	74,70%	50,30%
2003	414.935	77,30%	52,80%
2004	405.368	78,40%	56,40%
2005	399.968	77,30%	53,10%
2006	390.706	77,40%	55,30%
2007	391.419	77,60%	53,80%
2008	396.938	79,00%	55,60%
2009	433.203	81,30%	55,80%
2011	397.040	80,40%	55,30%
2012	415.394	78,20%	54,30%
2013	425.954	81,90%	58,70%
2014	406.845	80,40%	59,20%

Fonte: INEP (2001; 2014).

A taxa de defasagem idade-série, considerando a escola pública e a privada (tabela 13) no Rio Grande do Sul indica uma diferença significativa entre as redes. Enquanto que na rede pública gira em torno de 30%, na rede privada fica em 5%. As diferenças encontradas têm se reduzido ao longo do tempo, ainda de modo lento. O fato expressa a distorção existente entre os perfis de estudantes das duas redes e remete à ideia de que o problema da defasagem esteja relacionado a uma camada da

<sup>35</sup> Últimos dados disponíveis, não constam dados de 2010.

população de menor poder aquisitivo, por sofrerem mais adversidades. Tendem a parar de estudar, ingressarem com idade além da indicada.

Pode, ainda, revelar que as reprovações na rede privada sejam em menor expressividade, gerando um manancial menor de estudantes na condição de defasagem. De qualquer forma, como existe uma relação entre a taxa de defasagem e os resultados das taxas de abandono e reprovação escolar, a escola privada tem um quadro mais favorável no seu desempenho por meio desses indicadores.

Tabela 13 – Taxa de defasagem idade-série, no Ensino Médio do Rio Grande do Sul, por tipo de rede 2006-2014

Anos	Escola Pública	Escola Privada
2006	38,50%	5,80%
2007	37,10%	5,90%
2008	37,00%	5,70%
2009	35,30%	5,90%
2010	33,60%	5,40%
2011	32,50%	5,30%
2012	32,70%	5,20%
2013	31,20%	4,90%
2014	29,40%	5,00%

Fonte: INEP (2006; 2014).

Outro fato que reforça a discrepância existente entre as duas redes de ensino é com relação ao percentual de matrículas no Ensino Médio noturno (tabela 14). O aluno do noturno, em grande parte, está em defasagem idade-série. Com isso, explica-se o fato de que as taxas de defasagem da rede pública serem superiores à privada, em função do número de matrículas do noturno na rede pública.

Em realidade, as escolas públicas e privadas atendem a um perfil de alunado muito diferente. Enquanto na escola privada a instituição de ensino escolhe o perfil de aluno que quer atender, a escola pública não faz nenhum tipo de restrição dos alunos e das famílias para democratizar o acesso a todos ao sistema educacional. Com isso, a escola pública e a privada, por vários motivos, não são passíveis de comparação.

Tabela 14 – Taxa de defasagem idade-série, no Ensino Médio noturno no Rio Grande do Sul, por rede de ensino 2006-2014

Anos	Escola Pública	Escola Privada
2006	38,50%	5,80%
2007	37,10%	5,90%
2008	37,00%	5,70%

Anos	Escola Pública	Escola Privada
2009	35,30%	5,90%
2010	33,60%	5,40%
2011	32,11%	5,30%
2012	32,70%	5,20%
2013	31,20%	4,90%
2014	29,40%	5,00%

Fonte: INEP (2007-2014).

Os resultados do ENEM, em escolas de Ensino Médio em Porto Alegre também revelam diferenças entre os resultados médios obtidos. Conforme mostra a tabela 15, o desempenho das escolas tem diferenças conforme a sua natureza. Como discutido anteriormente, apenas observar esses resultados sem contextualizar as demais condições de cada escola é fazer uma análise simplista da realidade observada. Contudo, é interessante observar que a diferença mais significativa se encontra no resultado da área da matemática e de redação, que são as áreas prioritárias na avaliação do IDEB. Se considerarmos também o sistema público os melhores desempenhos são no âmbito federal, depois o municipal, e, por fim, o estadual. Também é importante destacar que a rede estadual tem a maior parte das escolas públicas, em função da redistribuição da responsabilização pelos níveis de ensino no Brasil.

Tabela 15 – Resultados médios do ENEM por tipo de escola de Ensino Médio, em Porto Alegre 2012

Tipo de Escola	Matemática	Ciências da Natureza	Ciências Humanas	Linguagens	Redação
Pública Federal	625,24	547,76	590,00	545,08	613,07
Pública Estadual	491,18	457,94	506,94	480,71	491,41
Pública Municipal	546,73	487,79	539,47	513,23	533,48
Privada	615,07	541,28	583,94	544,52	602,16

Fonte: INEP (2012).

#### 6.1.4 Fluxo Escolar no Ensino Médio do Rio Grande do Sul

O fluxo escolar é caracterizado por um processo de continuidade dos estudantes entre as séries e anos escolares, sem interrupções de qualquer natureza. Um problema da educação brasileira é a alta taxa de reprovação e de abandono escolar, impedindo que o fluxo escolar se desenvolva com fluidez. Apesar de esses dois indicadores terem resultados imediatos no fluxo escolar e na taxa de defasagem

idade-série, também apresenta uma relação estreita com esse fenômeno. Para um melhor entendimento desses indicadores apresento uma descrição dos mesmos e de um acompanhamento dos resultados desses indicadores durante as três gestões governamentais.

O processo educacional caracteriza a figura do fracasso escolar (reprovação e abandono) como um fato complementar ao fluxo escolar. Quando existe reprovação a taxa de defasagem idade-série pode aumentar e estudantes na condição de defasagem tendem a ser reprovados e se evadem em maior proporção do que os demais, interferindo no fluxo escolar, conforme descrito anteriormente. Dessa forma, se estabelece uma relação interveniências entre as taxas, gerando um ciclo vicioso.

Em um estudo intitulado “O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório”, alguns aspectos importantes foram elencados (ANGELUCCI et al., 2004). Os autores identificaram quatro categorias de possíveis fatores associados ao fracasso escolar: a culpabilização das crianças e de seus pais; a culpabilização do professor; a lógica excludente da educação escolar e a cultura escolar, popular e relações de poder.

Esses aspectos são importantes de serem observados, na medida em que ampliam a visão sobre os fatores intervenientes nesse processo, ainda que nos estudos pesquisados haja a predominância de uma culpabilização.

O fluxo escolar tem sido mais alvo de pesquisas no campo educacional pela contramão desse caminho, compreendido como fracasso escolar, que também gera exclusão social. Essa exclusão atinge, principalmente, as classes sociais mais desfavorecidas que, ao longo do tempo, estiveram ausentes dos espaços escolares.

## **7 PLANOS DE GOVERNO**

Nessa etapa do estudo apresento, discuto, e comparo, nos documentos dos Planos de Governo, considerando os capítulos referentes à área educacional. Faço uma análise de como se encontrava a situação do Estado, a partir de um conjunto de indicadores econômicos e financeiros. Nesses textos, o foco principal são as propostas, políticas e ações, para a educação estadual. Os documentos correspondem aos Planos de Governo de Germano Rigotto (2002), Yeda Crusius (2006) e Tarso Genro (2010), apresentados nas suas plataformas de governo.

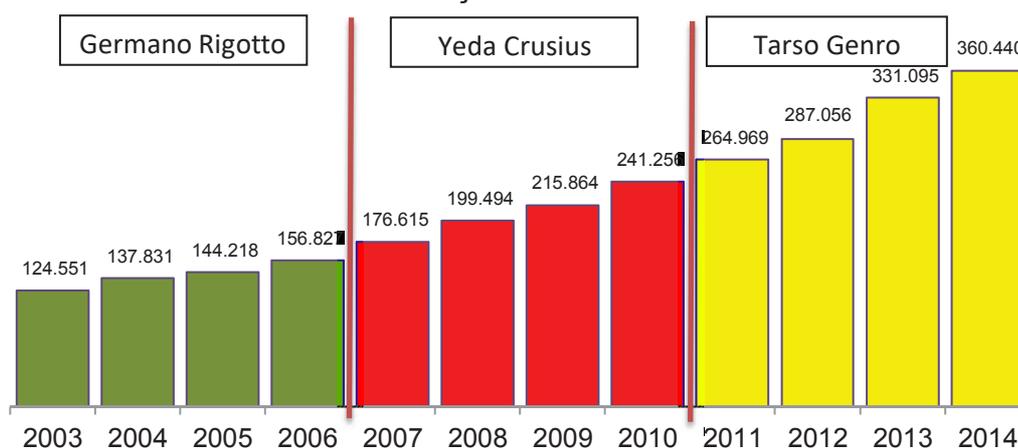
O referencial teórico de sustentação da análise é o desenvolvido por Cellard (2008). Nessa concepção de análise o autor elenca um conjunto de cinco etapas: o contexto no qual foram elaborados os documentos; os autores dos documentos e seus motivos; a autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto e os conceitos-chave que determinam a lógica interna do texto.

### **7.1 Indicadores econômicos sobre a situação do Estado**

A apresentação de um conjunto de indicadores para retratar o momento econômico do Estado, ajuda a compreender a conjuntura econômica nos períodos pesquisados. Um indicador econômico que destaco é o Produto Interno Bruto (PIB). O gráfico 7 apresenta a evolução do PIB do RS ao longo do tempo (em milhões de reais). A partir de 2010 houve uma alteração nos procedimentos do cálculo do PIB o que dificulta a comparação com períodos anteriores.

De qualquer forma, houve sempre um crescimento em valores correntes. O PIB representa a soma de todos os bens e serviços produzidos em um período, em uma determinada região. Por isso, é um indicador muito relevante para se compreender o potencial econômico da mesma. Esse indicador afeta diretamente o potencial de investimento do Estado, e que repercute nos investimentos destinados ao campo educacional.

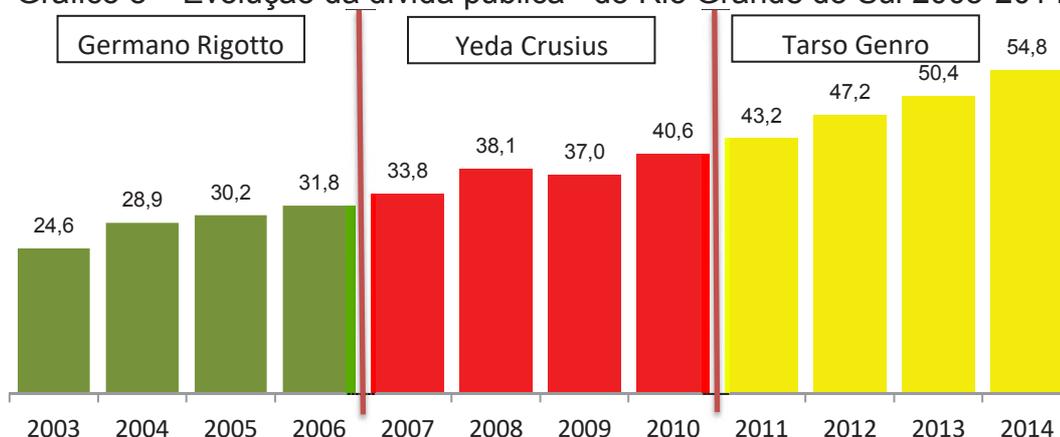
Gráfico 7 – Evolução do PIB-RS 2003-2014



Fonte: Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE) (2014)<sup>36</sup>.

Outro indicador importante a ser observado, para entender a conjuntura econômica do Estado do Rio Grande do Sul é a evolução da dívida do Estado (gráfico 8). Desde o início do governo Rigotto, até o final do governo Tarso, a dívida pública do Estado passou de 24,6 bilhões de reais para 54,8 bilhões. Houve um crescimento de 122,76%. O endividamento do Estado afeta diretamente a sua capacidade de investir, por exemplo, em educação.

Logicamente que a dívida é um valor acumulado, que é arrolado e pago de forma escalonada. De qualquer forma, o pagamento da dívida ocasiona a redução da capacidade de o Estado investir nas áreas de maior necessidade, principalmente as áreas sociais.

Gráfico 8 – Evolução da dívida pública<sup>37</sup> do Rio Grande do Sul 2003-2014

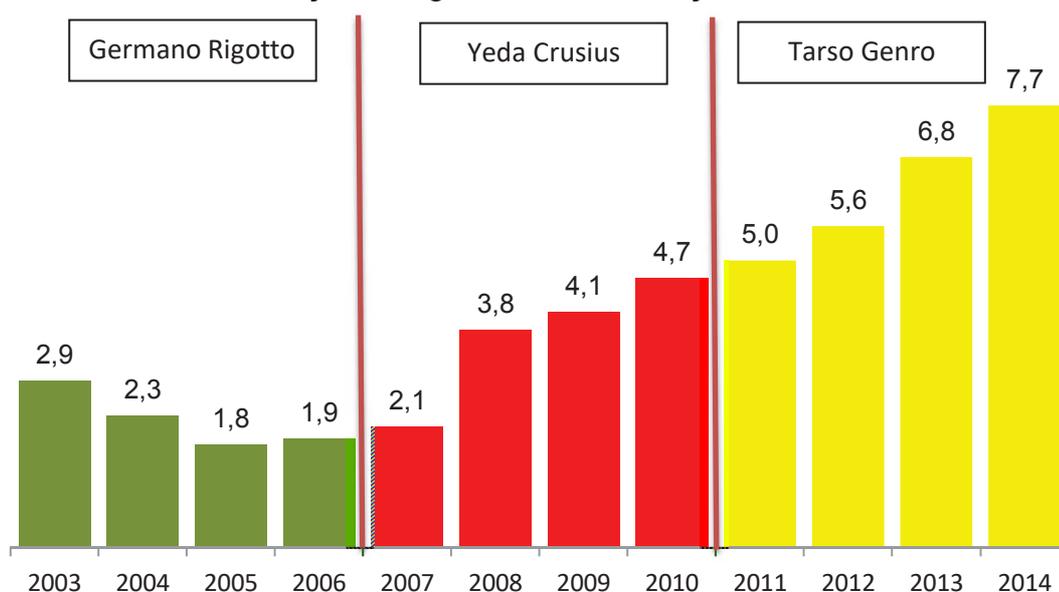
Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Fundação de Economia e Estatística do RS FEE de 2003 a 2011. (CALDAS, 2015).

<sup>36</sup> A partir de 2010 houve uma alteração na maneira de calcular o PIB-RS.

<sup>37</sup> Em bilhões de reais.

Os investimentos em educação, representados pelo orçamento destinado à mesma pelo Estado do Rio Grande do Sul são representados no gráfico 9. A utilização do termo gasto, em detrimento do termo investimento em educação já indica uma concepção economicista. É um indicador importante de ser observado principalmente pelo fato de que houve uma redução significativa na aplicação de verbas durante o governo Rigotto. Depois ocorreu um acréscimo no governo Yeda e uma valorização maior no governo Tarso. Comparando o acúmulo de verbas destinadas por mandatos, o de Rigotto representou aproximadamente 8,9 bilhões de reais; Yeda acumulou 14,7 bilhões, e Tarso 25,1 bilhões. Yeda aumentou as verbas de Rigotto em 65,17%. Tarso aumentou em 72,79% em relação a Yeda e 182,02% em relação a Rigotto.

Gráfico 9 – Evolução dos gastos com educação no RS<sup>38</sup> 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor com base no orçamento do estado da Secretaria do Planejamento do Rio Grande do Sul (SEPLAN).

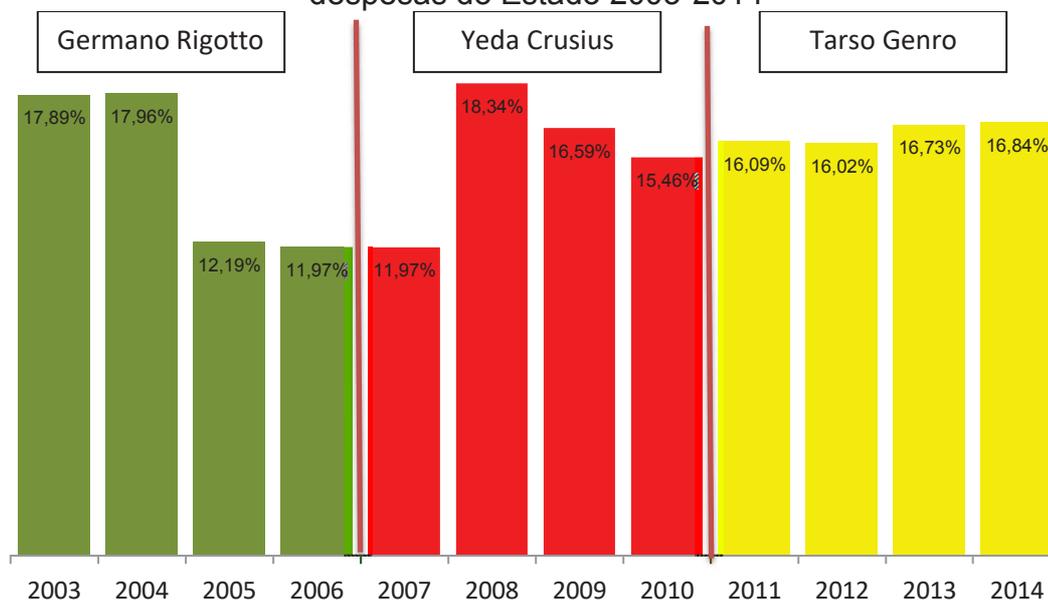
Outro indicador importante a ser observado é o percentual destinado à educação no Rio Grande do Sul, em relação às despesas do Estado (gráfico 10). Observa-se que o percentual investido nos governos de Rigotto e Yeda, em geral, começa mais representativo e depois vai reduzindo ao longo do mandato. No caso de Tarso a situação se inverte.

<sup>38</sup>Em bilhões de reais.

No final do Governo Rigotto o percentual investido em educação sofre uma queda significativa, refletindo também no primeiro ano do governo de Yeda. No final do governo Rigotto houve atraso de salários do funcionalismo público, incluindo professores, houve o pagamento do 13º com empréstimo pessoal dos servidores utilizando o BANRISUL, após sucessivos déficits do seu mandato, gerando uma crise econômica que afetou grande parte dos indicadores econômicos do Estado.

Com isso os indicadores educacionais do governo Germano Rigotto também são menos favoráveis, de modo geral, do que os obtidos nos mandatos dos demais governos. A discussão que ocorria na sua campanha sobre a crise política do Estado durante seu período de governo (2003-2006) passa a ser uma discussão sobre o enfrentamento a crise econômica do Estado. Considerando as médias dos percentuais aplicados em educação no Brasil, o Rio Grande do Sul fica próximo ou acima da média nacional.

Gráfico 10 – Evolução do percentual dos gastos com educação no RS sobre as despesas do Estado 2003-2014



Fonte: Rio Grande do Sul (2014).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é composto por três componentes definidos por longevidade, educação e saúde. Em 2010, o dado mais recente, presente no Atlas de Desenvolvimento Humano, mostrou os índices do Brasil e do RS, relativos à educação, apresentados na tabela 15. O Atlas está vinculado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que é uma fundação pública federal vinculada ao

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fundação João Pinheiro (FJP)<sup>39</sup>.

Em todos os indicadores o Estado do Rio Grande do Sul aparecia, em 2010 (dado mais recente), com desempenho igual ou melhor que a média nacional; a exceção acontece no indicador que revela o percentual de crianças com idade de 5 e 6 anos na escola.

Tabela 16 – Dados da educação no Brasil e no Rio Grande do Sul 2010

Indicadores	Espacialidades	
	Brasil	RS
IDHM Educação	0,637	0,642
Subíndice de frequência escolar	0,690	0,690
Subíndice de escolaridade	0,550	0,560
% de 5 a 6 anos na escola	91,12%	79,90%
% de 11 a 13 anos nos anos finais do EF <sup>40</sup>	84,86%	89,69%
% de 18 a 20 anos com EM completo	41,01%	43,79%

Fonte: PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (FJP) (2013).

Considerando os dados econômicos e financeiros do Estado, no período pesquisado, os dados do PIB estadual apresentaram crescimento nominal, saltando de 124.551 em 2003 para 360.440 em 2014 (acréscimo de 189%). Ao mesmo tempo, a dívida pública saltou de 24,6 para 54,8 bilhões de reais (acréscimo de 123%). Os gastos com educação, em termos relativos sobre o PIB do Estado, subiram de 2,9% para 7,7% (incremento de 166%).

Cabe destacar que, entre os três governos pesquisados, apenas o de Germano Rigotto apresentou um decréscimo no percentual investido em educação. A relação existente entre os gastos com educação e as despesas do Estado praticamente não houve alteração, tendo seus pontos mais baixos nos dois últimos anos do Governo Rigotto e o primeiro ano do Governo de Yeda Crusius.

## 7.2 Plano de Governo de Germano Rigotto (2003-2006)

O quadro 4 apresenta a descrição sucinta do documento a ser analisado nessa etapa do estudo. A estrutura do documento se divide em duas partes: o Rio Grande do Sul de 2002: uma casa dividida e diretrizes fundamentais de uma nova agenda

<sup>39</sup> Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro (FJP) é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

<sup>40</sup> Ensino Fundamental regular seriado ou com fundamental completo.

político-administrativa para o Rio Grande. Essa segunda parte se divide em: uma introdução, as prioridades da infraestrutura, o desafio das contas públicas e as prioridades sociais. Nessa última se incluem educação, saúde e segurança pública. Em um documento com 55 páginas, apenas seis são dedicadas à educação (10,91%).

Quadro 4 – Características do Plano de Governo de Germano Rigotto

<b>Documento:</b> Plano de Governo de Germano Rigotto
<b>Título:</b> Diretrizes para o governo
<b>Data:</b> 2002
<b>Total de páginas:</b> 55
<b>Organizadores/autores:</b> Discussão pública e coordenação da Fundação Ulysses Guimarães do Rio Grande do Sul e pelo Instituto Teotônio Vilela
<b>Objetivo:</b> Apresentar as propostas do governo Rigotto
<b>Destaques:</b> Páginas 24 a 30 – Propostas para a educação no RS

Fonte: Elaborado pelo autor.

No ano de 2002 houve eleições para o governo do Estado do Rio Grande do Sul e o governador eleito foi Germano Rigotto (PMDB), mudando o partido do governo anterior que era de Olívio Dutra (PT). No seu período de governo, Rigotto instituiu um conjunto de estratégias em que premiava professores e alunos em função dos resultados dos processos avaliativos, como uma cultura de meritocracia.

A palavra meritocracia é definida “como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais”. (BARBOSA, 2003, p. 22). Segundo a autora, a palavra aparece nos debates sobre desempenho e avaliação, justiça social, reforma administrativa do Estado e o neoliberalismo. Koetz e Werle (2012) também consideram esse fato olhando a gestão com foco em resultados.

O novo governo ancorou, portanto, sua gestão na adoção da lógica gerencial, adotando o estabelecimento de metas, avaliação e premiação. Essa prática veio comprovada com a promulgação da Lei 12.237, de 14 de janeiro de 2005, que normatizava a política de produtividade e qualidade decorrente da racionalização dos recursos e despesas no âmbito do Poder Público. Fortalecia-se assim a gestão por resultados na administração da educação pública no Estado [...]”. (KOETZ, WERLE, 2012, p. 686).

Ao analisar no documento do Plano de Governo de Germano Rigotto (2002), destaco apenas o capítulo referente ao campo educacional. A primeira parte do documento é apresentada como: O Rio Grande do Sul de 2002: uma casa dividida. Ressalta o aspecto de que o principal problema do Estado é de ordem política, justificando essa fala a partir da descontinuidade dos projetos e da polarização das ideias políticas.

A face mais visível desse problema é, aquela que mais tem chamado atenção da opinião pública. Se apresenta nas bruscas rupturas dos programas e ações de Governo, os quais, por que submetidos a soluções de continuidade e/ou alterações radicais, perdem eficiência, eficácia e resolutividade. O exemplo mais conhecido é o da política de atração de investimentos, que, perseguida com grande agressividade pelo Governo anterior, foi desastrosamente posta abaixo pelo Governo Olivista, culminando com a ruptura e perda de projeto de implementação da fábrica da Ford em Guaíba. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p. 4).

No Plano de Governo de Germano Rigotto, no que concerne à educação (2002, p. 24) destaco do documento o fato de que coloca a rede educacional do Estado como possuindo a maior população entre qualquer empresa ou serviço do Estado. Além disso, o documento cita a educação como um serviço que tem o maior impacto e importância social. Ressalta, também, o potencial da educação com relação à melhoria de todos os indicadores sociais.

No que diz respeito ao Ensino Médio o documento coloca que há necessidade do aumento das matrículas, a promoção da qualidade no ensino, a expansão e diversificação da educação profissional e a implementação da educação de jovens e adultos, no Rio Grande do Sul. Para a resolução dos problemas apresentados o plano indica algumas ações que serão desenvolvidas durante o mandato de governo, que são:

[...] qualificar os professores por meio de uma formação permanente; [...] seleção de novos professores por meio de provas que avaliem as proficiências dos candidatos nas respectivas áreas da educação; [...] reforçar a infraestrutura física das escolas, compatível com a realidade fiscal do Estado; [...] endossar os procedimentos de avaliação em larga escala e uma gestão voltada para metas e acompanhamento de indicadores. Nesse sentido, a educação é reforçada com o entendimento de que os processos de avaliação em larga escala são importantes para se avaliar a qualidade da educação. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p. 27).

O documento destaca a importância de “buscar a habilitação efetiva dos egressos para prosseguimento dos estudos no plano universitário ou para ingresso competente no mundo do trabalho”. (Idem, p. 28). O documento evidencia muito a importância de se ter uma educação desvincilhada de ideologismos políticos relacionados às opções político-ideológicas dos governantes, garantindo assim o pluralismo das opiniões. Reforça a necessidade de uma gestão democrática e autônoma das escolas como sendo princípios constitucionais e da LDBEN/96. Com isso, propõe implantar na rede de ensino público estadual os mecanismos efetivos de exercício da autonomia administrativa e financeira das escolas. No tema educação, o documento sobre as diretrizes de governo se encerra da seguinte forma:

Garantir a continuidade e os aperfeiçoamentos de tais mecanismos, notadamente pela regularização, dos repasses financeiros, pelo fortalecimento dos conselhos escolares, pelo estímulo à valorização da competência profissional como requisito indispensável ao exercício das funções diretivas, estes, pois, os compromissos que assumimos com satisfação e seriedade frente a comunidade escolar do estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p. 20).

A primeira etapa da análise proposta por Cellard (2008) identifica o contexto histórico e social em que foi elaborado o documento, na inserção do autor e a quem se direcionava o documento. Esta etapa permite “[...] apreender os esquemas conceituais de seu ou de seus autores, compreender sua reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos [...]”. (CELLARD, 2008, p. 299).

No caso dos Planos de Governo avaliados o contexto se configurava pela candidatura das chapas majoritárias ao governo do estado. Cada proposta era apresentada com o objetivo de mostrar à sociedade, como uma carta de intenções, suas diretrizes a respeito de como pretendiam atuar, se eleitos. Nos três casos o documento tinha como alvo os eleitores e buscava conquistar os votos a partir da melhor proposta de trabalho. Os momentos históricos se diferenciavam em função das discussões e demandas de cada período.

A candidatura de Germano Rigotto foi lançada pela coligação União Pelo Rio Grande (PMDB/PSDB/PHS) recebendo, posteriormente, a adesão do PPB, PTB, PL, PFL, PPS, PAN, PTN e a maioria do PDT. Um estudo realizado pelas pesquisadoras Machado e Kieling (2013) revela que, a marca da campanha oscilava entre disputas

e protestos. Por exemplo, isso ocorreu em um embate direto com o candidato Tarso Genro, que enfrentou Olívio Dutra, então governador e possível candidato à reeleição nas prévias internas do Partido dos Trabalhadores, ao contrariar a afirmação feita durante a sua campanha para a prefeitura de Porto Alegre, de que não seria candidato ao cargo de governador em 2002.

As discussões se concentraram entre Britto e Tarso e dividiram os eleitores, e as pesquisas mostraram elevado percentual de indecisos. Rigotto, com baixos índices de rejeição, representando um partido forte e com boa estrutura no Estado, poderia ser a terceira e alternativa via para os muitos insatisfeitos com os candidatos do PPS e PT. O *slogan* da campanha de Germano Rigotto era: “Segue o teu coração”, sendo que no primeiro turno da eleição era “paixão pelo Rio Grande”. Machado e Kieling destacam que:

O reforço ao conceito de paixão, para o eleitor “ouvir” o *seu* coração na hora de votar lembra ainda o “Canto Alegretense”, quase um hino – que exalta o amor à terra gaúcha –, cujo teor todos sabem de cor: “Não me perguntes onde fica o Alegrete, *segue o rumo do teu próprio coração*”. (MACHADO; KIELING, 2013, p. 9, grifo do autor).

Apesar de não existir uma identificação nominal sobre os autores do documento, há a referência a uma discussão pública com amplo debate com o quadro e os dirigentes dos partidos que integravam a União Pelo Rio Grande. A alusão ao termo união é uma clara postura de estar se apresentando contra a ideia da discussão bipolarizada que ocorria no Estado. A coordenação do trabalho foi feita pela Fundação Ulysses Guimarães do Rio Grande do Sul e pelo Instituto Teotônio Vilela.

A fundação se apresenta, em seu sítio<sup>41</sup>, como uma instituição de direito privado, sem finalidade lucrativa, criada para desenvolver projetos de pesquisa aplicada, doutrinação programática e educação política para o exercício pleno da democracia, além de outras atividades que guardem relação direta com essas premissas. No entanto, o presidente da Fundação na época de constituição do documento era João Carlos Brum Flores (do mesmo partido de Germano Rigotto) e, posteriormente, em 2006, a presidência dessa Fundação passa para Antônio Hohlfeldt (do PSDB), que era vice-governador de Germano Rigotto.

---

<sup>41</sup> FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES (2014).

O Instituto Antônio Vilella é ligado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e se apresenta, no seu sítio<sup>42</sup>, com a missão essencial de natureza doutrinária: aperfeiçoamento e divulgação da social-democracia no Brasil. Para implementar esse objetivo, o Instituto apoia e realiza estudos, seminários, encontros, palestras e debates sobre a realidade do país, e partir desses debates estimula a formulação de políticas públicas que possam contribuir para pensar o Brasil e propor caminhos para um futuro melhor. A associação com o PSDB acontece em função da coligação PMDB/PSDB para o governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Com relação à confiabilidade do texto cabe destacar que a proposta de governo foi terceirizada a partir da utilização de entidades que se propõem a desenvolver projetos dessa natureza. Parte de uma formulação que segue o ideário de dois partidos diferentes, PMDB e PSDB, e que se propõem a desenvolver um plano de governo único. Nesse sentido, a construção do documento, pelo viés que atende às necessidades dos partidos tem sua autenticidade e confiabilidade fundamentada nesse compromisso.

A natureza do texto é caracterizada por seu objetivo que é contextualizar a situação econômico-político-social do Estado, apresentando suas deficiências e conflitos gerados a partir de governos anteriores. Dessa forma, apresenta as diretrizes e políticas da proposta de governo como forma de apresentar as suas ações para a melhoria do contexto em que o Estado se encontra.

No documento, especificamente no que se refere ao campo educacional, analisei os trechos onde o enfoque principal se direcionava ao Ensino Médio. Entre os desafios que o seu governo se propõe a enfrentar estão:

[...] aumento das matrículas no ensino médio, com aumento da oferta de vagas na rede estadual em resposta a demanda da sociedade [...] promoção da qualidade no ensino médio, expansão e diversificação da educação profissional, em função das exigências do mercado de trabalho, implementação da educação de jovens e adultos, por meio de programas de alfabetização de adultos e oferta de cursos adequados ao ensino fundamental e médio". (RIO GRANDE DO SUL, 2002, P. 26).

A última etapa do processo de análise apresentada por Cellard (2008) se constitui pela identificação de conceitos-chave e a lógica interna do texto: é necessário

---

<sup>42</sup> Instituto Teotônio Vilela (2015).

o entendimento do sentido dos termos empregados no documento. Tais termos podem ter variação de significação ao longo da história e, também, de acordo com a natureza do documento, interpretação e conhecimento do leitor neste estudo os termos e as expressões foram obtidos a partir da leitura dos documentos e os conceitos-chave foram definidos a partir do meu entendimento, levando em consideração o agrupamento de um conjunto desses termos e expressões com sentidos comuns. Para tanto, é importante o entendimento satisfatório da lógica interna, o esquema ou o plano do texto, ligado principalmente ao argumento do documento. (CELLARD, 2008). Nesse procedimento a escolha do pesquisador é feita com base em termos ou expressões que merecem destaque na constituição do documento.

A construção do quadro 5 foi desenvolvida a partir da última etapa da análise documental. Em um primeiro momento destaquei termos e expressões de relevância na constituição do Plano de Governo. No segundo momento constituí um agrupamento das expressões em categorias de análise. Nesse procedimento acabei utilizando Cellard (2008) e também utilizei alguns princípios da proposta de Bardin (2011), que nesse aspecto tem similaridade com a proposta inicial, quando a partir de termos e expressões são constituídas categorias *a posteriori*.

Quadro 5 – Termos e expressões do Plano de Governo de Germano Rigotto

<b>Categorias</b>	<b>Termos e expressões</b>
Educação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto social</li> <li>• Importância social</li> <li>• Promoção social</li> <li>• Educação como melhoria de todos os indicadores sociais</li> </ul>
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de carreira</li> <li>• Corporativismo dos professores</li> <li>• A problemática se resume à remuneração</li> <li>• Qualificar os professores</li> </ul>
Inclusão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso ao ensino</li> <li>• Igualdade de oportunidades</li> <li>• Expansão da oferta da educação infantil</li> </ul>
Gestão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão democrática</li> <li>• Autonomia da escola</li> </ul>
Papel da escola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumprir eficazmente suas funções</li> <li>• Desideologização da rede pública de ensino</li> </ul>
Políticas de avaliação em larga escala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endosso dos procedimentos de avaliação externa</li> <li>• Ensino de qualidade</li> </ul>

<b>Categorias</b>	<b>Termos e expressões</b>
Educação mercantilizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mérito individual</li> <li>• “Clientela” do sistema educacional</li> <li>• Acompanhar metas e indicadores quantitativos</li> </ul>
Infraestrutura escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipar escolas com laboratórios e bibliotecas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

As categorias foram constituídas a partir dos sentidos dos termos e das expressões, destacados do documento do Plano de Governo. As mesmas categorias de análise foram utilizadas nos Planos de Governo dos demais governadores, incluindo ou excluindo novas categorias. Entre os aspectos referentes aos meus objetivos de estudo esta etapa de análise busca descrever, o objetivo específico sobre os Planos de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, como controle de forma legal e de propostas de ações e planos, voltados para a educação.

Essas categorias de análise são grupos de argumentação que sustentam a constituição do Plano de Governo de Germano Rigotto. As colocações revelam a percepção da educação como uma ferramenta de transformação social, focando também no atendimento da inclusão escolar. Propõe outro papel da escola desvinculando-a de viés político-partidário, reforça a importância das avaliações em larga escala, ao mesmo tempo em que se posiciona no sentido de entender a educação mais como um produto do que como um serviço.

### **7.3 Plano de Governo de Yeda Crusius (2007-2010)**

O documento selecionado para a análise das ações e propostas de políticas públicas no campo educacional do governo de Yeda Crusius foi o Plano de Governo (2007), apresentado no quadro 6. No documento apenas 6 páginas (de um total de 62) são dedicadas à área educacional, o que representa 9,68% do texto.

Quadro 6 – Características do Plano de Governo de Yeda Crusius

<b>Documento:</b> Plano de Governo de Yeda Crusius
<b>Título:</b> Um novo jeito de governar, para enfrentar nossos desafios históricos.
<b>Data:</b> 2007
<b>Total de páginas:</b> 62
<b>Organizadores/autores:</b> Não Informado

<b>Documento:</b> Plano de Governo de Yeda Crusius
<b>Objetivo:</b> Apresentar as propostas de governo de Yeda
<b>Destaques:</b> Páginas 30 a 35 – Propostas para a Educação no RS

Fonte: Elaborado pelo autor.

A estrutura do documento é constituída por uma parte introdutória onde se posiciona como uma candidata com um jeito novo de governar descreve as desigualdades regionais e faz um balanço da crise econômica do Estado. Por fim, destaca a importância da qualidade dos serviços públicos ofertados. Depois o Plano de Governo se estrutura em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma proposta de desenvolvimento econômico sustentável, seguido de uma proposta de desenvolvimento social, onde se insere a educação e, o último capítulo que trata do equilíbrio das finanças e da proposta de gestão pública.

As eleições de 2006 tiveram como resultado, pela primeira vez, uma mulher alcançando o posto de governo do Estado do Rio Grande do Sul, novamente a proposta escolhida altera a sigla partidária no comando do governo. Sai o PMDB e entra o PSDB. Nos debates dessa campanha, segundo as reportagens da imprensa no período, se diferenciam da campanha anterior onde os posicionamentos políticos eram a pauta das discussões. Nesse momento o que se evidenciava mais era um debate em função da situação econômica do Estado e do país, fruto do período de problemas financeiros deixados pelo governo anterior. As manchetes da imprensa a respeito das perspectivas do governo Yeda já apontam para a situação de iniciar o mandato sem o apoio até dos partidos que atuaram na sua coligação<sup>43</sup>.

No Plano de Governo surge a referência da necessidade de construção de uma política educacional que contribua para promover o desenvolvimento humano e econômico e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Faz referência também à ideia de uma educação de qualidade para todos. Apresenta a necessidade de a escola preparar os estudantes desenvolvendo as competências e as habilidades cognitivas necessárias para que sejam autônomos e produtivos na sociedade do conhecimento. No entanto quando fala em qualidade associa a resultados de indicadores quantitativos.

---

<sup>43</sup> PSDB/PFL/PPS/PSC/PL/PAN/PRTB/PHS/PTC/PRONA/PTdoB.

Enfatiza que para melhorar o fluxo escolar, precisa elevar os níveis de aprendizagem dos alunos e reduzir a repetência. A reprovação escolar passa então a indicar a qualidade da educação (entre outros indicadores quantitativos).

Ao citar as avaliações internacionais, mostra que as taxas de repetência situam o Brasil entre os piores sistemas educacionais do mundo e que aprendem menos do que quase todos os países em igual estágio de desenvolvimento. Destaca também, que mais grave ainda são as taxas de repetência e abandono, que vinham diminuindo, voltaram a subir, de acordo com o seu diagnóstico. O abandono escolar é parte do rol dos indicadores de qualidade da educação. Com isso, esses indicadores, ainda que sejam conduzidos para que se tenha uma qualidade parcial da educação passa a ter importância em seu projeto de governo, aliado a resultados de indicadores internacionais.

No Ensino Médio a proposta de governo destaca que nos últimos anos tem havido um novo perfil de estudantes para essa etapa do ensino e que as escolas teriam que estar preparadas para uma nova oferta, que seja adequada à nova demanda. No documento, a proposta educacional considera importante dar uma atenção específica à Educação Profissional. Também enfatiza que é necessário modernizar a gestão educacional. Esse aspecto é entendido a partir do atingimento de metas para os diferentes níveis e modalidades de educação, tendo como referência os objetivos estabelecidos para os mesmos.

Revela também a necessidade de modernizar a gestão educacional com a criação de um sistema de metas e indicadores de resultado e esforço, monitorando as taxas de reprovação, abandono e de defasagem idade-série, que são os indicadores alvo da minha pesquisa. Finalizando, o texto afirma que não haverá uma boa escola para todos se o governo permanecer como o mantenedor e o gestor de sua rede escolar, mas deve passar a ser o coordenador do esforço também dos municípios e da iniciativa privada pela oferta de educação escolar de qualidade.

O contexto histórico de produção desse documento foi a campanha para o governo do Estado do Rio Grande do Sul, realizada no ano de 2006. Nela a candidatura apresentava sua carta de intenções a respeito de suas propostas políticas. O debate se aprofundava em função do legado do governo anterior, onde as finanças do Estado haviam sido comprometidas. Os discursos da governadora se focavam na proposta de recuperação das finanças, propondo reduzir para zero o *déficit* do Estado.

Em 2007, por ocasião da candidatura Yeda Crusius, pela coligação<sup>44</sup> que se intitulava “Rio Grande afirmativo”, o tema das discussões de campanha se concentrava na situação econômica do Estado, que o governo anterior de Germano Rigotto deixava. Conforme noticiado no jornal O Globo<sup>45</sup>. A crise econômica do Estado, resultante das secas dos últimos anos e do impacto da sobrevalorização do dólar em segmentos industriais importantes, como o moveleiro, calçadista e de máquinas e implementos agrícolas, esteve no centro de todos os debates da campanha eleitoral e resultou em pesadas críticas contra Germano Rigotto, que disputava a sua reeleição. Ao mesmo tempo, o candidato do segundo turno que disputava com Yeda Crusius era Olívio Dutra, que foi governador do Estado no período 1999-2002 e foi responsabilizado pela saída da montadora Ford, que desejava instalar uma fábrica de automóveis no Rio Grande do Sul.

Ao analisar o documento que revela as diretrizes do governo de Yeda Crusius não existe nenhuma referência à autoria do mesmo. No documento destaco a referência à necessidade de acompanhamento de indicadores de fluxo escolar.

Para melhorar o fluxo escolar, precisamos elevar os níveis de aprendizagem dos alunos e reduzir a repetência. Avaliações internacionais mostram que as taxas de repetência situam o Brasil entre os piores sistemas educacionais do mundo e que nossas crianças aprendem menos do que em quase todos os países em igual estágio de desenvolvimento. Mais grave ainda, as taxas de repetência e evasão, que vinham diminuindo, voltaram a subir. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 31).

Com relação à autenticidade e confiabilidade do texto considero que, por estar disponível em um endereço eletrônico (citado anteriormente), onde se concentravam informações de campanha da candidata, confere autenticidade do mesmo.

A natureza do texto segue os padrões dos demais Planos de Governo, que é contextualizar a situação econômico-político-sociais do Estado, apresentando suas deficiências e conflitos gerados a partir de governos anteriores. Dessa forma, apresenta as diretrizes e políticas da proposta de governo como forma de apresentar as suas ações para a melhoria do contexto em que o Estado se encontra. Esse Plano, em particular, se caracteriza por dar enfoque a dois termos: desenvolvimento e

---

<sup>44</sup> PSDB/PFL/PPS/PSC/PL/PAN/PRTB/PHS/PTC/PRONA/PTdoB

<sup>45</sup> Oliveira (2006).

finanças, em função da crítica que faz com relação à situação econômica em que o Estado se encontrava.

A última etapa do processo de análise consiste em elencar conceitos-chave que seguiram o mesmo padrão de análise para os três governos pesquisados e descritos na análise do Governo Rigotto. Os termos e expressões destacados do documento do Plano de Governo de Yeda são apresentados no quadro 7.

Quadro 7 – Termos e expressões do Plano de Governo de Yeda Crusius

<b>Categorias</b>	<b>Termos e expressões</b>
Educação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento humano</li> <li>• Reduzir desigualdades</li> <li>• Formação de cidadãos conscientes</li> <li>• Promover a inclusão com responsabilidade</li> </ul>
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorizar os professores</li> </ul>
Inclusão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escola para todos</li> <li>• Falta de vagas no Ensino Médio</li> <li>• Ampliar a oferta de cursos técnicos e tecnológicos de ensino superior</li> </ul>
Gestão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização da gestão</li> </ul>
Políticas de avaliação em larga escala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação escolar de qualidade</li> </ul>
Educação mercantilizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento econômico</li> <li>• Eficiência dos recursos públicos</li> <li>• Cumprimento de objetivos e de metas</li> </ul>
Infraestrutura escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir escolas</li> </ul>
Indicadores educacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxo escolar</li> <li>• Reduzir a repetência</li> <li>• Reduzir a evasão</li> </ul>
Processos de formação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novos currículos</li> <li>• Novas tecnologias</li> <li>• Educação profissional</li> <li>• Educação especial</li> <li>• Competências</li> <li>• Habilidades</li> </ul>
Pactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias com municípios</li> <li>• Financiamentos da educação</li> <li>• Intensificar as parcerias entre escolas estaduais, instituições comunitárias e o sistema “S”</li> <li>• Intensificar as parcerias com instituições privadas não-lucrativas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao identificar o conjunto de categorias que constituem a análise do Plano de Governo de Yeda percebo a ideia da educação como sendo importante no

desenvolvimento social, com inclusão social. A gestão escolar; a valorização dos docentes; a formação continuada dos mesmos e o reforço da necessidade de eficiência de aplicações dos recursos públicos, observados e acompanhados por metas e objetivos, também são destacados no documento de Plano de Governo. Associa também a ideia de divisão de responsabilidades, por meio de Pactos, com entes públicos e privados. Destaca a preocupação com o acompanhamento dos indicadores educacionais.

#### 7.4 Plano de Governo de Tarso Genro (2011-2014)

Para a análise documental do Governo Tarso também foi escolhido o Plano de Governo, descrito no quadro 8. São 64 páginas, onde a referência à educação aparece em apenas cinco delas, correspondendo a 7,81% do texto.

Quadro 8 – Características do Plano de Governo de Tarso Genro

<b>Documento:</b> Plano de Governo da Unidade Popular pelo Rio Grande
<b>Título:</b> Programa de Governo, Unidade Popular pelo Rio Grande
<b>Data:</b> 2011
<b>Total de páginas:</b> 64
<b>Organizadores/autores:</b> Não especificado
<b>Objetivo:</b> Apresentar o Plano de Governo da Unidade Popular pelo Rio Grande (PT, PSB, PCdoB e PR)
<b>Destques:</b> páginas 13 a 17 – Redes Educação

Fonte: Elaborado pelo autor.

A estrutura do documento possui quatro partes. A primeira parte descreve o desenvolvimento econômico com enfoque na distribuição de renda. O segundo apresenta a ideia de que todos os segmentos da sociedade devem dialogar e construir juntos. O terceiro, e mais longo, apresenta a proposta de trabalho em estruturas de redes. Apresenta-se como um programa para todos e a educação aparece nessa parte do Plano de Governo, estruturada a partir de redes de educação. E, por fim, enfatiza a necessidade de o Estado crescer no mesmo ritmo de crescimento do Brasil.

Nas eleições de 2010 a chapa<sup>46</sup> vencedora para governar o Estado do Rio Grande do Sul apresentou Tarso Genro como governador, que saiu vitoriosa nas

<sup>46</sup> PT/PSB/PCdoB/PR.

eleições. A eleição do governador colocou o Estado com a mesma filosofia política da União, governada pelo mesmo partido (PT). Em função dos constantes conflitos do governo estadual anterior com o sindicato dos professores, sua eleição criou uma perspectiva de mudança nas políticas educacionais. Novamente se altera a sigla partidária no governo do Estado, sai o PSDB e entra o PT.

O Plano de Governo estabelece o entendimento e a valorização da educação como um instrumento de entendimento da educação.

É responsabilidade do Estado garantir o direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade social para todos. Qualidade social enquanto processo permanente, de formação integral e emancipação; conhecimento enquanto construção da identidade humana e meio de compreensão do mundo, reconhecendo o contexto, as diversidades culturais, sociais e políticas, o respeito às diferenças, o avanço da sustentabilidade ambiental e o exercício da democracia. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 13).

No governo Tarso Genro o Ensino Médio é caracterizado por uma grande transformação. As políticas da área educacional, presentes no Plano de Governo, são apresentadas como:

A nossa Política Educacional tem como base a democratização da educação em três dimensões: a democratização da gestão, do acesso à escola e do acesso ao conhecimento com qualidade social. A democratização da escola deve garantir a todos o acesso e a permanência com aprendizagem, independente da faixa etária e de sua condição peculiar de desenvolvimento. Onde se aprende a democracia pela vivência da gestão democratizada – do Sistema de Ensino à sala de aula. Onde o acesso ao patrimônio cultural acumulado pela humanidade seja garantido para que, em diálogo com os saberes populares, através da ação-reflexão-ação, numa perspectiva interdisciplinar, possa ser construído o conhecimento significativo, libertador, contextualizado, ferramenta de transformação, de emancipação e de humanização. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 13).

A política proposta identifica a democratização da educação no que se refere à gestão e ao acesso à escola e ao conhecimento. O entendimento de democratização é referenciado na garantia do acesso e permanência na escola. No texto já evidencia a preocupação com os resultados dos indicadores de qualidade pesquisados nesta proposta de estudo.

O documento evidencia oito eixos prioritários de programas para a educação, em todos os níveis, e se desdobra em ações a serem implantadas para garantir a consolidação dos eixos que são:

- a) assegurar uma qualidade da educação;
- b) democratização da educação para a construção da qualidade na Educação Básica;
- c) valorização dos trabalhadores em educação e relação de respeito e diálogo com o CPERS (Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul) Sindicato;
- d) qualificação dos espaços físicos, segurança nas escolas, e criação de políticas que valorizem o esporte;
- e) acesso da comunidade escolar à tecnologia e à cultura;
- f) acesso, suporte à permanência e qualificação do Ensino Médio e Profissional;
- g) resgate, revitalização e consolidação da UERGS (Universidade do Estado do Rio Grande do Sul);
- h) criação do ProUni/RS.

O contexto histórico de produção desse documento foi a campanha para o governo do Estado do Rio Grande do Sul, realizada no ano de 2010. Nela a candidatura apresentava sua carta de intenções a respeito de suas propostas políticas. O debate se aprofundava em função do momento nacional de desenvolvimento da economia, do governo de Dilma Rouseff, que sustentava as argumentações do candidato Tarso, reforçando a ideia de vantagem para o Estado de ter representação Federal e Estadual, do mesmo partido político (PT)<sup>47</sup>.

A autoria do texto não é identificada no documento e a autenticidade do mesmo segue os padrões estabelecidos para os demais Planos de Governo que é o fato de que estes documentos estavam disponíveis em espaços de divulgação dos partidos.

A natureza do texto se caracteriza por seu objetivo que é apresentar a proposta de governo para o período 2011-2014. Assim como os demais Planos de Governo, é uma carta de intenções onde diagnostica a realidade do Estado e faz propostas de

---

<sup>47</sup> Barreto (2010).

ações de combate aos problemas detectados, com base em uma concepção de política alinhada com os ideários partidários da Unidade Popular pelo Rio Grande.

A última etapa da análise considerou os termos ou expressões do texto, e apresenta o resultado dessas opções no quadro 9, que ajudam a entender a proposta para a educação do Estado do RS, elaborada pelo Plano de Governo de Tarso Genro.

Quadro 9 – Termos e expressões no Plano de Governo de Tarso Genro

<b>Categorias</b>	<b>Termos e expressões</b>
Educação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação pública</li> <li>• Educação gratuita</li> <li>• Qualidade social</li> <li>• Identidade humana para educação</li> <li>• Exercício da democracia</li> <li>• Conhecimento libertador</li> </ul>
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorização do trabalho docente</li> <li>• Ação coletiva do trabalho docente</li> <li>• Formação de professores</li> </ul>
Inclusão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeito às diferenças</li> <li>• Democratização da educação</li> <li>• Democratização do acesso ao conhecimento</li> <li>• Criação do ProUni-RS</li> </ul>
Gestão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratização da gestão</li> </ul>
Papel da escola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferramenta de transformação</li> <li>• Comunidade escolar</li> </ul>
Infraestrutura escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantias de espaços de pesquisa</li> </ul>
Processos de formação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação integral</li> <li>• Avaliação emancipatória</li> <li>• Educação interdisciplinar</li> <li>• Reestruturação curricular</li> <li>• Incentivo à pesquisa</li> <li>• Reorganização de espaços e dos tempos de escola</li> <li>• Avaliação diagnóstica</li> </ul>
Pactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboração com municípios</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Finalizando essa etapa do estudo as categorias de análise que se constituíram por meio do Plano de Governo de Tarso Genro mostram a preocupação com uma proposta onde: há referência à importância de se constituir uma educação social, considerando uma inclusão dos discentes de forma democrática. Relata, também, a proposta de valorização dos docentes com a possibilidade de formação continuada. A gestão é apresentada como sendo democrática e o papel da escola deve ser de transformação dos discentes. Revela, também a constituição de processos de

formação integral, avaliação emancipatória, estrutura curricular interdisciplinar e a importância do incentivo à pesquisa no Ensino Médio.

Considerando a importância dos posicionamentos dos três governantes, na constituição de um conjunto de planos e ações, elaborei o quadro 10, onde estão presentes os termos e expressões destacados dos textos. Os conceitos-chave são decorrentes do meu entendimento a partir dos termos e expressões que destaquei e agrupei, presentes nos planos de governo.

Quadro 10 – Termos-chave presentes nos documentos de plano de governo

Conceitos-chave	Rigotto	Yeda	Tarso
Educação social	Impacto social – Importância social – Promoção social – Educação como melhoria de todos os indicadores sociais.	Desenvolvimento humano – Reduzir desigualdades – Formação de cidadãos conscientes – Promover a inclusão com responsabilidade.	Educação pública – educação gratuita – Qualidade social – Identidade humana na educação – exercício da democracia – conhecimento libertador.
Docentes	Plano de carreira – Corporativismo dos professores – problemática se resume a remuneração – qualificar os professores.	Valorizar os professores.	Valorização do trabalho docente – Ação coletiva do trabalho docente – Formação de professores.
Inclusão escolar	Acesso ao ensino – Igualdade de oportunidades – Expansão da oferta	Escola para todos – Falta de vagas no EM – ampliar oferta de cursos técnicos.	Respeito às diferenças – Democratização da educação – Democratização do acesso ao conhecimento – Criação do PROUNI-RS.
Gestão escolar	Gestão democrática – Autonomia da escola.	Modernização da gestão.	Democratização da gestão.
Políticas de avaliação em larga escala	Endosso dos procedimentos de avaliação externa – Ensino de qualidade.	Educação escolar de qualidade.	-
Educação mercantilizada	Mérito individual – “clientela” do sistema educacional – acompanhar metas e indicadores quantitativos.	Desenvolvimento econômico – Eficiência dos recursos públicos – cumprimento de objetivos e de metas.	-
Infraestrutura escolar	Equipar escolas com laboratórios e bibliotecas.	Construir escolas.	Garantias de espaços de pesquisa.
Indicadores educacionais	-	Fluxo escolar – reduzir a repetência – reduzir a evasão.	-
Processos de formação	-	Novos currículos – novas tecnologias – Educação profissional – Educação especial – Competências – Habilidades.	Formação integral – Avaliação emancipatória – Educação interdisciplinar – reestruturação curricular – Incentivo à pesquisa – Reorganização de espaços e de tempos de escola – Avaliação diagnóstica.
Pactos	-	Parcerias com municípios – financiamento da educação – intensificar sistema S – Intensificar parcerias com instituições privadas não-lucrativas.	Colaboração com municípios.

Papel da escola	Cumprir eficazmente suas funções – desideologização da rede pública de ensino.	-	Ferramenta de transformação – Comunidade escolar.
-----------------	--	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando o quadro 10 cabe destacar alguns aspectos encontrados. Entre todos os conceitos-chave (11), cinco estão presentes nos três planos de governo, cinco estão presentes em dois planos e apenas o conceito-chave que referencia **Indicadores Educacionais** aparece presente no plano de governo de Yeda. O documento referencia a importância de manter o fluxo escolar e reduzir a repetência e a evasão escolar.

No conceito-chave **Educação Social**, presente nos três planos, o conceito se diferencia e se aproxima em alguns aspectos. Apresenta em comum: educação como um agente de redução de desigualdades, contudo, no plano de Tarso a educação passa pela concepção de responsabilidade pública.

Com relação aos **Docentes**, também presente em todos planos, destaco o diferencial da proposta de Rigotto que se contrapõe ao governo anterior (PT), considerando que tornou o quadro de professores em um grupo com características corporativistas e posicionamento político de ordem marxista. A **Inclusão Escolar**, nos três planos de governo, Yeda e Rigotto reforçam a necessidade de expansão e acesso, enquanto que Tarso amplia para uma visão mais democrática com respeito às diferenças.

A **Gestão Escolar**, nos planos de governo de Rigotto e Tarso, é vista com um espaço democrático, enquanto que Yeda, mais pragmática, entende que a gestão precisa ser modernizada. A gestão sempre foi um ponto de destaque na sua campanha, que enfatizava déficit zero como grande mote. Outro ponto presente nos três planos de governo foi a **infraestrutura escolar**. Contudo, cada plano de governo enfatizava um ponto diferente: Rigotto a necessidade de equipar escolas, Yeda a ampliação de escolas e Tarso a criação de espaços destinados à pesquisa.

Outros conceitos aparecem em apenas dois governos, o plano de governo de Tarso não faz referência aos conceitos: **Políticas de Avaliação em Larga Escala e Educação mercantilizada**. No documento do governo de Yeda não existe referência ao Papel da Escola. Rigotto não apresenta em seu plano os conceitos de **Pactos** e de **Docentes**. Tarso não se alinha à ideia da avaliação das escolas num viés neoliberal. Entretanto, no plano Federal essa política tenha continuidade de governos

neoliberais. Yeda em seu plano faz destaca mais os referenciais de gestão alinhados ao modelo neoliberal representado pelo seu partido. Rigotto não apresenta em seu plano de governo a perspectiva de pactos e de docentes, esses últimos em função de ter um entendimento de que o quadro de professores precise primeiro ser destituído de seus pensamentos voltados ao marxismo, referenciado em seu plano.

O governo de Yeda foi o único que fez referência a **Indicadores Educacionais**, como por exemplo o fluxo escolar, as taxas de reprovação e de abandono escolar. Indicadores educacionais têm sido utilizados como parâmetro para se avaliar a qualidade da escola, principalmente no sentido de comparabilidade entre instituições de ensino. Com o foco na gestão eficiente esses indicadores têm o papel de avaliar a aplicação de recursos financeiros.

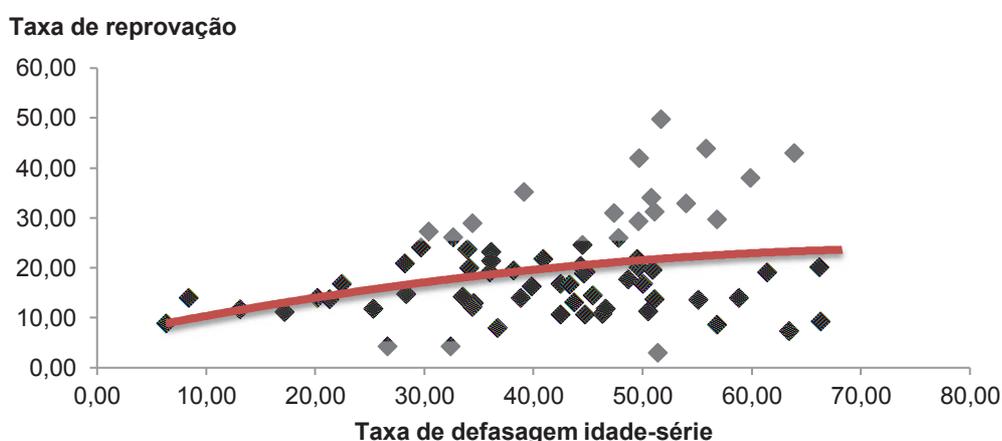
## 8 INTERFERÊNCIAS DAS POLÍTICAS NOS INDICADORES

Nessa parte do relato descrevo as escolas pesquisadas e faço uma análise estatística das informações coletadas na pesquisa. Apresento as técnicas estatísticas utilizadas nos tratamentos dos dados e justifico as suas escolhas. Faço uma análise dos resultados com base nos objetivos da minha pesquisa. Na utilização das técnicas estatísticas foram consideradas as exigências teóricas para o uso das mesmas. Dessa forma, assegurei a confiabilidade dos testes aplicados e a fidedignidade na interpretação dos resultados dos testes escolhidos.

Essa etapa do estudo aponta para o resultado das intenções dos planos e ações de governo, sempre voltados para o interesse em reduzir os resultados das taxas pesquisadas. Com isso, a importância do acompanhamento do sucesso das políticas públicas, centradas apenas no resultado do indicador, é uma possibilidade de se avaliar o sucesso da mesma.

O perfil de cada escola é importante para contextualizar as condições de oferta do ensino a partir de sua infraestrutura física, de serviços e de pessoal. No gráfico 11 apresento um diagrama de dispersão dos pontos associados aos resultados das taxas de defasagem idade-série. Identifico, por meio da linha de tendência, uma associação entre a taxa de defasagem idade-série e a taxa de reprovação. Essa relação demonstra que quanto maior tende a ser a taxa de defasagem idade-série, maior tende a ser a taxa de reprovação, nessa etapa do processo educacional.

Gráfico 11 – Diagrama de dispersão entre a taxa de defasagem idade-série e a taxa de reprovação, nas EEEM de Porto Alegre 2015



Fonte: Elaborado pelo autor.

Da mesma forma, o gráfico 12 mostra que, probabilisticamente, existe uma relação entre os resultados da taxa de defasagem idade-série e a taxa de abandono escolar. Entretanto, a relação da taxa de defasagem idade-série com a taxa de abandono é mais intensificada do que a relação com a taxa de reprovação. Quanto maior tende a ser a taxa de defasagem idade-série, maior tende a ser a taxa de abandono. A linha de tendência do gráfico 12 tende a uma estabilidade a partir de uma elevação da taxa de defasagem, indicando que esse indicador, quando é muito alto (acima de 50%, aproximadamente<sup>48</sup>) tem sua influência estabilizada sobre o resultado da taxa de reprovação. A relação da taxa de defasagem com a reprovação acontece de duas maneiras: com a redução da defasagem a tendência é a redução da reprovação e do abandono escolar. Por outro lado, redução de taxa de reprovação gera melhores resultados na defasagem, pois deixa de gerar novos alunos nessa condição.

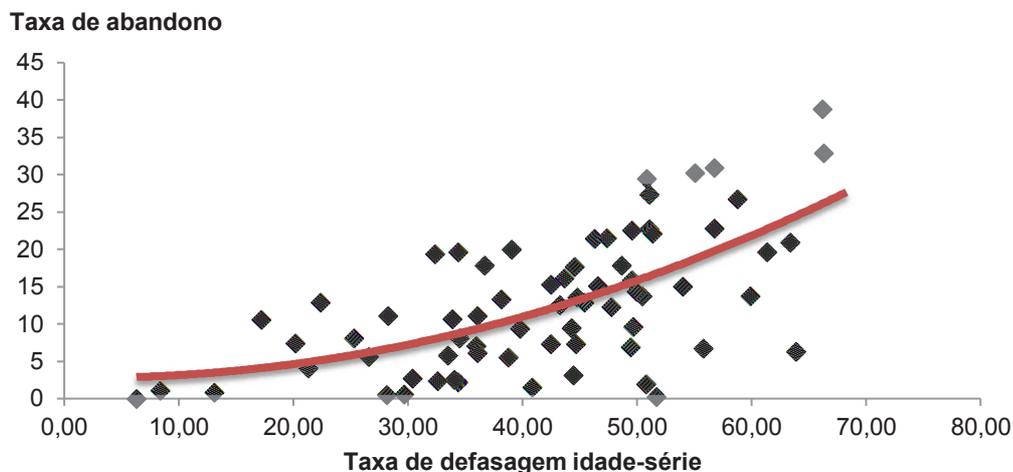
Com relação à taxa de abandono a linha de tendência tende a ser mais próxima de uma relação exponencial. Ou seja, os incrementos na taxa de defasagem idade-série tendem a aumentar consideravelmente a taxa de abandono escolar. Dessa forma, a taxa de defasagem idade-série passa a ser um indicador importante de ser observado, quando se analisam dados de fracasso escolar.

Outro aspecto a destacar é com relação à associação entre a taxa de abandono e a de reprovação. O resultado de aumento da taxa de abandono faz com que a taxa de reprovação diminua. Dessa forma, como a taxa de abandono aumenta com a defasagem idade-série, o resultado da taxa de reprovação tende a se reduzir, a partir da perspectiva da existência de uma relação entre abandono e reprovação. A redução na taxa de reprovação associada ao aumento do abandono tem relação com o fato de parte de o abandono escolar ser devido à perspectiva de que não haverá condições de aprovação ao final do ano letivo. Sendo assim, antes de ser reprovado o aluno abandona a escola.

---

<sup>48</sup> Ponto de inflexão da curva de tendência dos dados (49,60%).

Gráfico 12 – Diagrama de dispersão entre a taxa de defasagem idade-série e a taxa de abandono, nas EEEM de Porto Alegre 2015



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação aos períodos de governo, primeiramente realizo uma Análise de Variância (ANOVA)<sup>49</sup> para cada um dos três, em períodos de quatro anos. A ANOVA, dessa forma, se constitui com um fator único, representada pelas taxas pesquisadas em cada período. Essa técnica é utilizada neste estudo, onde avalio se existe diferença entre as taxas médias nos períodos de tempo dos três governos.

A estatística F, que é a razão entre as variabilidades, no caso desse estudo, dentro dos governos e entre os governos, para avaliar se existem diferenças significativas entre os dados. Apesar de a coleta dos dados ser de forma censitária, ela é amostral na linha do tempo. Dessa forma é justificada a utilização da ANOVA. A ANOVA compara médias de diferentes populações para verificar se essas populações possuem médias iguais ou não. Assim, essa técnica permite que vários grupos sejam comparados a um só tempo.

Em outras palavras, a análise de variância é utilizada quando se quer decidir se as diferenças amostrais observadas são reais (causadas por diferenças significativas nas populações observadas) ou casuais (decorrentes da mera variabilidade

<sup>49</sup> A construção da ANOVA surge na área da Agronomia. Os agrônomos realizavam experimentos utilizando o plantio de sementes em diferentes canteiros, com diferentes tratamentos de plantio. Ao final de um período avaliavam o crescimento médio das plantas. Nesse processo existiam variações de crescimento em um mesmo canteiro, com um mesmo tratamento, e também entre diferentes canteiros. Quando a razão entre as variações entre (os governos) sobre as variações dentro (do período de um governo), são significativas, então, com uma margem de erro estatística, se assume a possibilidade de haver diferença entre tratamentos. A Análise de variância foi desenvolvida, em todos os casos, com um nível de significância de 5%.

amostral). Portanto, essa análise parte do pressuposto de que o acaso só produz pequenos desvios, sendo as grandes diferenças geradas por causas reais. (MILONE, 2009, p. 36).

Uma ANOVA parte da ideia de realização de um teste de hipóteses. O teste consiste na formulação de duas hipóteses que são as seguintes, independente dos indicadores testados:

$H_0 = \text{Todas as médias são iguais}$

$H_1 = \text{Pelo menos duas médias diferem entre si}$

As hipóteses aqui referenciadas não são as hipóteses do estudo. Ao realizar cada ANOVA é necessário estabelecer um conjunto de duas hipóteses para cada teste. Com isso, a primeira hipótese, independente do teste, é designada como hipótese nula e se baseia no fato da taxa média do período de cada governo não apresentar diferença significativamente, na comparação com os resultados dos demais períodos de governo. Quando ocorrem, são variações decorrentes de outros fatores determinados pelo acaso. Por outro lado, a segunda hipótese, a alternativa, parte da ideia de que, em algum período, a taxa média testada se diferenciou dentro dos três períodos de governo pesquisados. Quando isso acontece, existe um teste estatístico realizado *a posteriori* para definir onde a diferença acontece, ou seja, identifica em quais períodos de governo ela se diferenciou significativamente.

Quando se detecta a possibilidade de existirem diferenças, considerando que a hipótese nula seja rejeitada, com significância determinada, é possível realizar um teste complementar de comparação múltipla entre médias. O teste utilizado nesse estudo foi o teste de Tukey, também conhecido como teste de Diferença Mínima Significativa (DMS). Esse teste tem maior eficiência quando comparado com as demais opções de testes quando as amostras não são muito grandes, como é o caso desse estudo. O princípio do teste é estabelecer uma diferença mínima entre as amostras, que seja possível determinar, probabilisticamente, se a diferença entre elas é significativa e não devida ao acaso.

Dados sobre a defasagem idade-série no Rio Grande do Sul são listados entre os períodos anteriores aos governos pesquisados e durante os mesmos, para que se possa ter um entendimento sobre o impacto das políticas nos resultados dos

indicadores. Um grande desafio do sistema educacional brasileiro reside no Ensino Médio, com altas taxas de abandono, reprovação e defasagem idade-série.

A opção pela inclusão da taxa de defasagem idade-série como um indicador foco do meu estudo se fundamenta no fato de que essa taxa tem relação direta com as taxas de abandono e reprovação, conforme apresentado no capítulo 2 deste estudo. A taxa de defasagem idade-série é caracterizada como um indicador (equação 5)<sup>50</sup> que expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada para a série em pelo menos dois anos.

$$TDIS_{ks} = \frac{M_{ksi\_sup}}{M_{ks}} \times 100 \quad (5)$$

Onde:

$TDIS_{ks}$  é a taxa percentual de estudantes em defasagem idade-série no nível de ensino k na série.

$M_{ksi\_sup}$  é a quantidade de matrículas na idade superior à recomendada para o nível de ensino K (dois ou mais anos acima) e na série ou grupo de séries.

$M_{ks}$  é a quantidade total de matrículas no nível de ensino k na série ou grupo de séries.

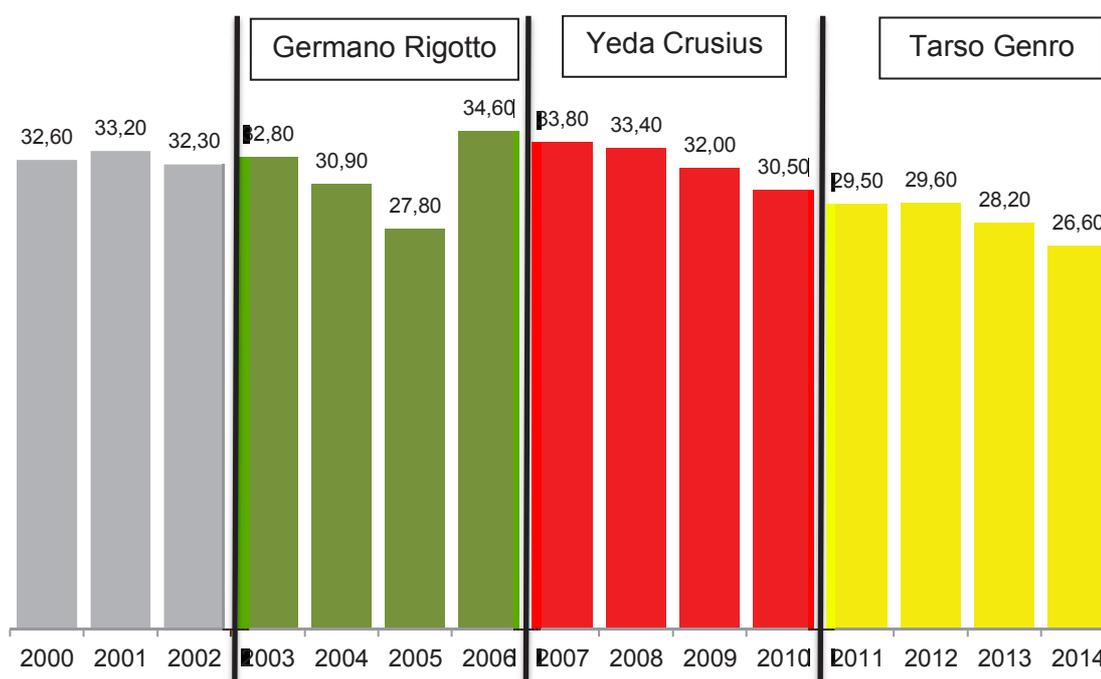
De forma simplificada, esse indicador mede quanto por cento dos alunos, de uma determinada série ou nível de ensino, tem idade superior a dois anos da idade indicada, sobre o total de alunos da série ou nível, em determinado período. Esse indicador tem uma importância consubstancial no resultado dos indicadores de fracasso escolar, a partir de duas fontes, que são: os resultados de estudos que desenvolvi sobre escolas estaduais públicas de Ensino Médio no Município de São Leopoldo – RS (VITELLI, 2015) e as análises descritivas feitas no capítulo 2 deste estudo. Os fatores apresentados para justificar essa condição escolar têm constantemente sido apontados por sucessivas reprovações, ingresso tardio na escola e períodos de interrupção dos estudos. Os estudantes nessas condições constituem um segmento que se concentra, no Ensino Médio, matriculado no período noturno.

---

<sup>50</sup> Esta e as demais fórmulas dos indicadores foram retiradas do documento “Dicionário de indicadores educacionais”. (BRASIL, 2004).

Analisando a evolução da taxa de defasagem idade-série no Rio Grande do Sul, antes do período pesquisado e durante os três governos estaduais, é possível identificar uma tendência de queda (gráfico 13). Nos governos Yeda e Tarso as taxas começaram mais altas do que quando do término do período de governo. No período Germano houve variação e, excepcionalmente, no ano de 2006 a taxa se elevou consideravelmente.

Gráfico 13 – Evolução da taxa de defasagem idade-série no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014



Fonte: INEP (2016).

Em uma análise inicial percebo uma melhora significativa nos resultados desse indicador. Contudo, a crescente inserção dos alunos nas séries iniciais, a tendência desse mesmo comportamento quando a área de abrangência do indicador é nacional e a forma como as políticas são implantadas nas escolas e as estratégias dos professores também têm participação nesses resultados. Considerando também, conforme resultados apresentados anteriormente, o aumento da qualificação do quadro de professores, a redução das matrículas e o acréscimo do número de professores fizeram com que a relação aluno/professor no Ensino Médio tenha melhorado.

Esses resultados têm apresentado um avanço no quadro educacional, com comportamento de tendência de queda principalmente a partir de 2006. No governo

Rigotto havia uma tendência de queda, porém, no último ano de governo cresce novamente. A partir desse governo a queda se mostra presente, o que indica a atuação de outros fatores intervenientes que perpassam as ações dos períodos de mandato dos governos estaduais. Um aspecto que ajuda a compreender esse fenômeno é a obrigatoriedade das crianças nas escolas. Atuando diretamente sobre o ingresso tardio na escola, essa via de política pública é proporcionada pelo âmbito das políticas públicas educacionais da União. Uma análise sobre as ações e políticas públicas estaduais não vislumbram a incidência direta sobre o resultado desse indicador.

Dessa forma, utilizando a ANOVA para a taxa de defasagem idade-série (quadros 11 e 12), posso chegar a uma inferência estatística. No quadro 12, que apresenta os dados para a decisão, aparecem duas colunas representadas por  $F$  e  $F_{\text{crítico}}$ . Uma das formas para se tomar a decisão é com relação à diferença entre eles: quando  $F > F_{\text{crítico}}$ , então se rejeita a hipótese nula.

Assim, não foi possível rejeitar a hipótese nula, por isso não existem evidências estatísticas que comprovem a possibilidade de existirem diferenças significativas entre os períodos de governo, a não ser as diferenças ao acaso. Essa afirmação é feita com 5% de significância, ou seja, com 5% de chance de estar errada (significância adotada nos testes de ANOVA deste estudo). Em função desse fato pode-se inferir com boas possibilidades o fato de que os três governos não contribuíram significativamente para a aparente redução na taxa de defasagem idade-série.

Outra forma de conclusão é feita com o resultado do valor-p. Essa estatística indica o valor de probabilidade de se errar ao rejeitar a hipótese nula, e a rejeição é feita somente quando esse valor for no máximo de 5%. Como o quadro 12 apresenta o valor de 5,53%, então se aumenta a probabilidade de erro ao rejeitar a hipótese nula. Por essa alternativa também não se rejeita a hipótese nula.

Quadro 11 – ANOVA taxa de defasagem idade-série, por governo

<i>Grupo</i>	<i>Contagem</i>	<i>Soma</i>	<i>Média</i>	<i>Variância</i>
Germano Rigotto	4	126,1	31,525	8,449167
Yeda Crusius	4	129,7	32,425	2,242500
Tarso Genro	4	113,9	28,475	1,969167

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 12 – ANOVA teste para a taxa de defasagem idade-série

<i>Fontes de variação</i>	<i>S.Q.</i>	<i>g.l.</i>	<i>M.Q.</i>	<i>F</i>	<i>valor-P</i>	<i>F crítico</i>
Entre os governos	34,28667	2	17,143330	4,062134	0,055314	4,256495
Dentro dos governos	37,98250	9	4,220278			
Total	72,26917	11				

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outro indicador avaliado foi a taxa de reprovação. Ela expressa o percentual de reprovações de uma série ou nível de ensino levando em consideração a sua relação com a quantidade de alunos matriculados no início do ano, menos os que se afastaram, e mais a quantidade de admitidos por transferência; a quantidade de reclassificados para a série e a quantidade de alunos que saíram por reclassificação, e é obtida pela equação 6.

$$TReprov_s = \frac{Reprov_s}{M_s - AF_s + AD_s + REC_s + DES_s} \times 100 \quad (6)$$

Onde:

$TReprov_s$  é a taxa percentual de reprovação nas séries.

$M_s$  é a quantidade de matrícula inicial na série ou grupo de séries.

$AF_s$  é a quantidade de afastados por abandono ou transferência na série ou grupos de séries.

$AD_s$  é a quantidade de admitidos por transferências na série ou grupo de séries.

$REC_s$  é a quantidade de reclassificados para a série ou grupo de séries.

$DES_s$  é a quantidade de alunos que saíram da série ou grupo de séries, por reclassificação.

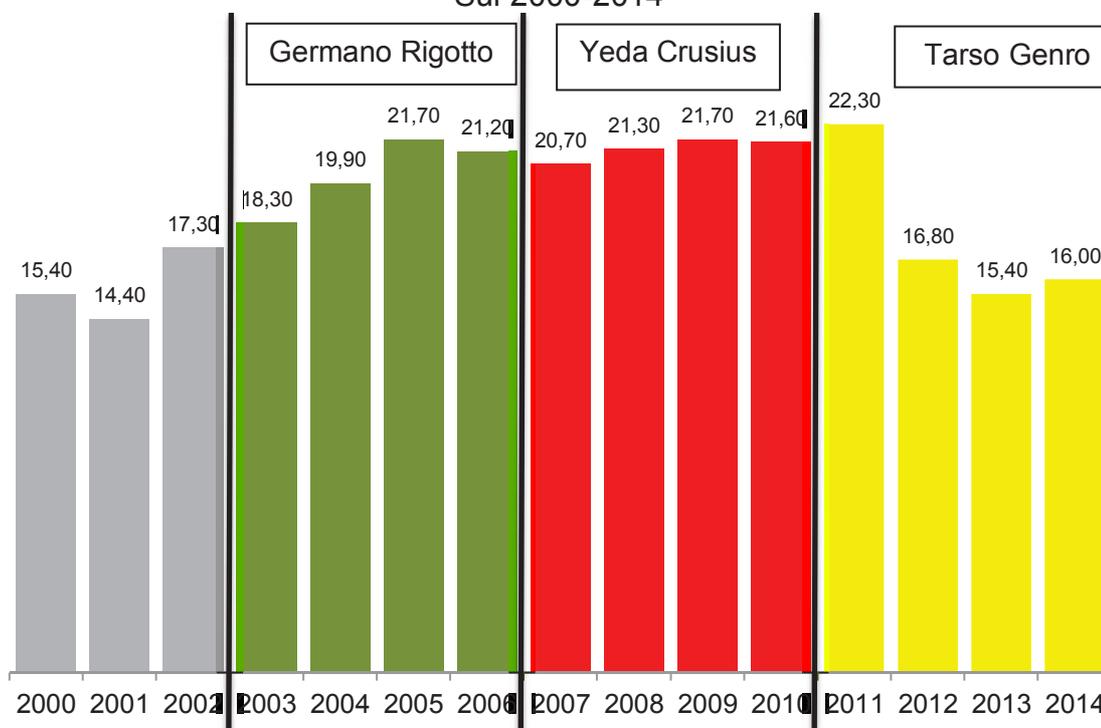
As taxas de reprovação no Ensino Médio no Rio Grande do Sul (gráfico 14), considerando seus resultados no período 2000 a 2014, mostram que esse indicador sinaliza resultados preocupantes. No período Yeda as taxas de reprovação atingiram os maiores patamares.

No período de governo de Tarso começa a queda nas taxas de reprovação. Esse resultado está também relacionado ao fato de que a política implantada pela proposta do ensino politécnico ampliou as possibilidades de aprovação dos alunos, dando mais fluidez ao fluxo escolar.

Entre todos os indicadores avaliados neste estudo esse se destaca por ser responsável pelo acréscimo do indicador de defasagem idade-série. O aumento da

defasagem só não acontece na mesma proporcionalidade, pois os alunos podem optar pelo EJA como uma alternativa do Ensino Médio regular.

Gráfico 14 – Evolução da taxa de reprovação, no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014



Fonte: INEP (2016).

Com relação à aplicação da ANOVA para a taxa de reprovação valem as mesmas considerações sobre o emprego dessa análise com relação a suas suposições. Dessa forma, os resultados do quadro 14 também indicam pelas duas alternativas de conclusão (comparação entre as estatísticas F e o valor-P) de que não é possível afirmar, com segurança estatística, de que existam diferenças significativas entre os resultados dos três governos, com relação à taxa de reprovação.

Quadro 13 – ANOVA taxa de reprovação, por governo

Grupo	Contagem	Soma	Média	Variância
Germano Rigotto	4	81,1	20,275	2,309167
Yeda Crusius	4	85,3	21,325	0,202500
Tarso Genro	4	69,6	17,400	11,58000

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 14 – ANOVA teste para a taxa de reprovação

<i>Fonte da variação</i>	<i>SQ</i>	<i>gl</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>valor-P</i>	<i>F crítico</i>
Entre os governos	33,03167	2	16,515830	3,516085	0,074409	4,256495
Dentro dos governos	42,27500	9	4,697222			
Total	75,30667	11				

Fonte: Elaborado pelo autor.

A taxa de abandono escolar expressa o percentual de alunos que abandonaram o ensino médio na série “s” (afastados por abandono) e é obtida pela equação 7.

$$TAfast_s = 100 - (TAprov_s + TReprov_s) \quad (7)$$

Onde:

Tafast<sub>s</sub> é a taxa percentual de estudantes que abandonaram a escola por afastamento das séries s.

TAprov<sub>s</sub> é a taxa percentual de aprovados das séries s.

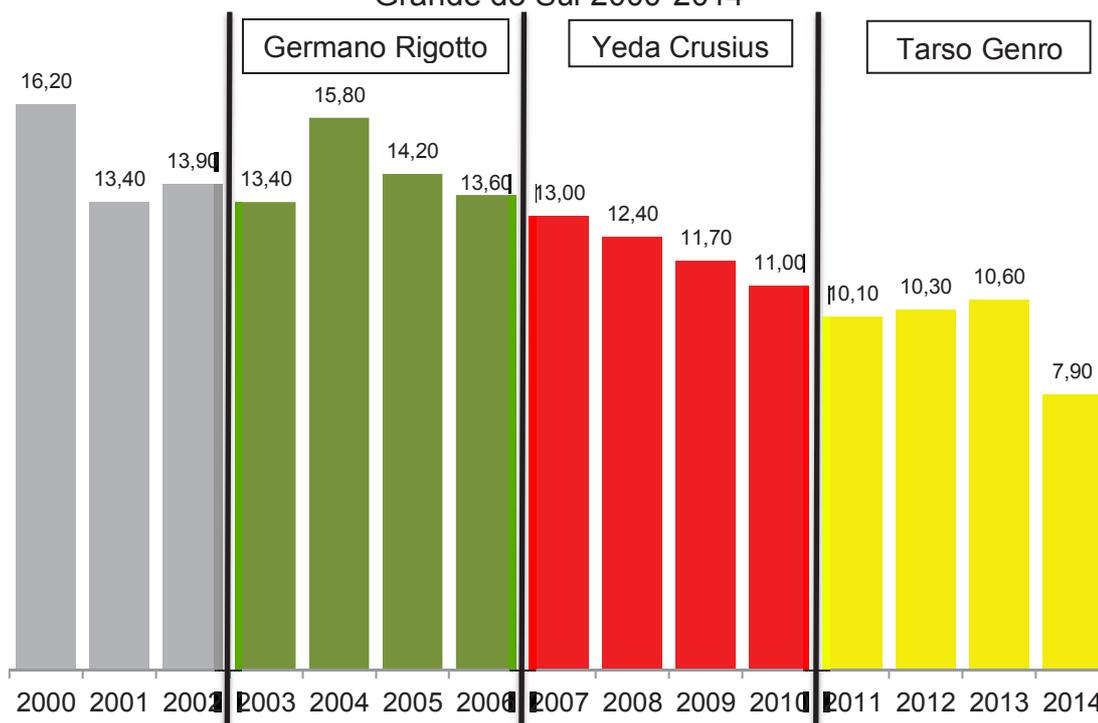
TReprov<sub>s</sub> é a taxa percentual de reprovados das séries s.

A taxa de abandono escolar retira de 100% dos alunos todos aqueles que foram aprovados e os que foram reprovados na série ou nível de ensino. O abandono escolar é um indicador educacional que diz respeito a um aspecto que traduz, em parte, o desinteresse dos estudantes pelas escolas. O abandono pode ter sua origem no próprio indivíduo, como uma decisão pessoal, ou levada a ela, por circunstâncias inerentes a sua pessoa. Cabe também destacar que a atratividade da escola precisa ser entendida também como um processo que depende de políticas públicas de investimentos em infraestrutura escolar.

A análise da evolução do indicador de abandono no período de 2000 a 2014 com base no Ensino Médio no Rio Grande do Sul (gráfico 16) apresentava taxas menos elevadas no início do governo Rigotto, e que se amplia ao final do governo tendo quedas sucessivos nos anos de mandato de Yeda oscilando consideravelmente no governo Tarso Genro. Entretanto, observando os resultados em uma linha de tendência ao longo do tempo há alguns indícios de reduções, ainda que com oscilações. Essas variabilidades dos dados indicam a possibilidade de existência de diferenças entre os resultados.

Ao analisar o quadro 16, que faz referência à ANOVA dessa taxa pesquisada, os resultados se diferenciam das ANOVA anteriores. Em qualquer dos tipos de regras de decisão é possível identificar a presença de uma diferença significativa entre os resultados. Apesar de a significância do teste ser estabelecida com 5%, o valor-p indica que a decisão pode ser feita com margem de erro de 0,07% (ínfima).

Gráfico 15 – Evolução da taxa de abandono escolar, no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014



Fonte: INEP (2016).

Quadro 15 – ANOVA taxa de abandono escolar, por governo

Grupo	Contagem	Soma	Média	Variância
Germano Rigotto	4	57,0	14,250	1,183333
Yeda Crusius	4	48,1	12,025	0,749167
Tarso Genro	4	38,9	9,725	1,522500

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 16 – ANOVA para a taxa de abandono escolar

Fonte da variação	SQ	gl	MQ	F	valor-P	F crítico
Entre os governos	40,955	2	20,477500	17,78075	0,000748	4,256495
Dentro dos governos	10,365	9	1,151667			
Total	51,320	11				

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando então a detecção de que a taxa média de abandono seja diferenciada entre pelo menos dois governos, aplica-se o teste Tukey de Diferença Mínima Significativa (DMS). Para serem detectadas as diferenças entre as comparações de médias é necessário que as mesmas sejam superiores a DMS do teste. A obtenção da estatística do teste é feita utilizando a fórmula 9.

$$DMS = q \sqrt{\frac{MQ_{dentro}}{n_{grupo}}} \quad (9)$$

Onde:

$q$  é o valor da tabela do teste a um determinado nível de significância para o número total de médias sendo comparadas.

$MQ_{dentro}$  é a média dos quadrados dentro dos governos

$n_{grupo}$  é o número de repetições dentro de cada grupo

Assim sendo, a DMS será de:

$$DMS = 3,95 \sqrt{\frac{1,151667}{4}} = 2,12$$

O fracasso escolar é obtido a partir de dois outros indicadores: taxa de reprovação e taxa de abandono, conforme representado na equação 8.

$$TFE_s = TReprov_s + TAfast_s \quad (8)$$

Onde:

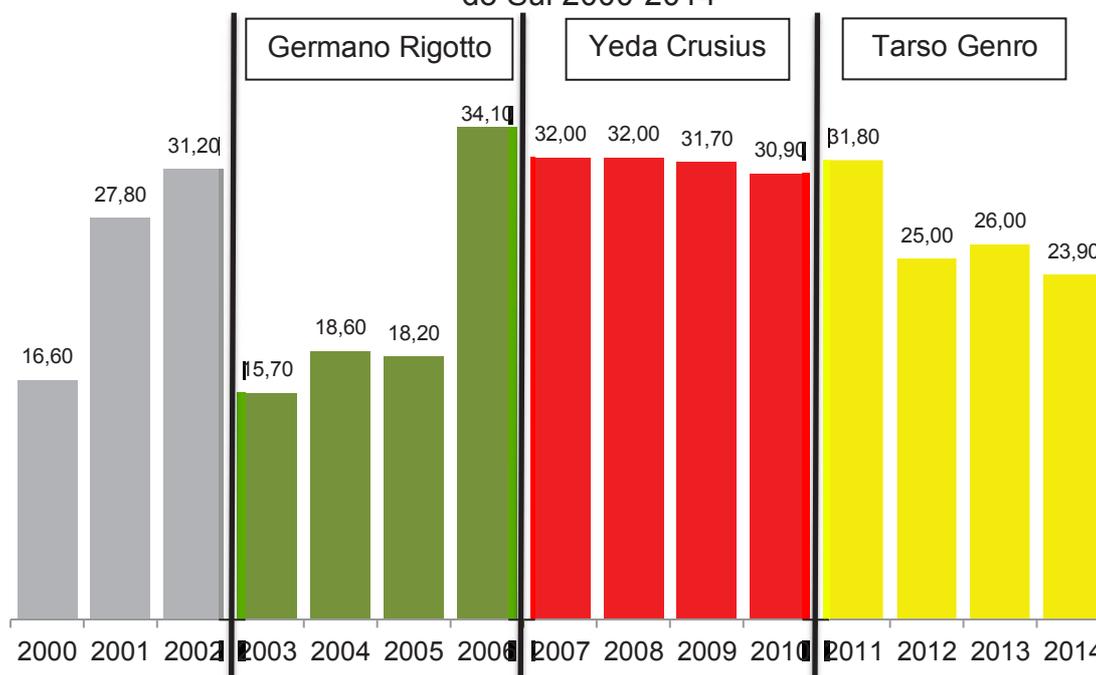
$TFE_s$  é a taxa de fracasso escolar da série  $s$

$TReprov_s$  é a taxa de reprovação da série  $s$

$TAfast_s$  é a taxa de afastamento (abandono) da série  $s$

Observando a evolução da taxa de fracasso escolar no Ensino Médio no Rio Grande do Sul (gráfico 16) é possível identificar que ela continua muito alta, principalmente em função da taxa de reprovação. No governo Tarso a redução aconteceu em função dos menores índices de reprovação. Em 2006, em função da elevação da taxa de reprovação, foi encontrada a maior parcela de fracasso escolar do Ensino Médio do Rio Grande do Sul (no período de tempo pesquisado).

Gráfico 16 – Evolução da taxa de fracasso escolar, no Ensino Médio, no Rio Grande do Sul 2000-2014



Fonte: INEP (2016).

É importante destacar que os resultados apresentados nesta etapa da investigação apontam para diferentes comportamentos ao longo do tempo. Na análise dos programas dos três governos não foram indicadas ações, programas ou qualquer tipo de política pública que tivesse influência nos resultados de grande parte desses indicadores.

Quadro 17 – Diferenças encontradas entre as médias das taxas de abandono dos três governos e a decisão estatística a partir da DMS

Comparações	Diferenças	Decisões
Rigotto e Tarso	$14,250 - 9,725 = 4,525$	Diferem
Rigotto e Yeda	$14,250 - 12,025 = 2,225$	Diferem
Yeda e Tarso	$12,025 - 9,725 = 2,30$	Diferem

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, com 5% de significância (probabilidade de erro sobre a afirmação), é possível identificar que as taxas médias de abandono escolar foram melhorando de um governo para outro, sendo menores no Governo Tarso Genro (9,725), depois no de Yeda Crusius (12,025) e, por fim, de Germano Rigotto (14,250).

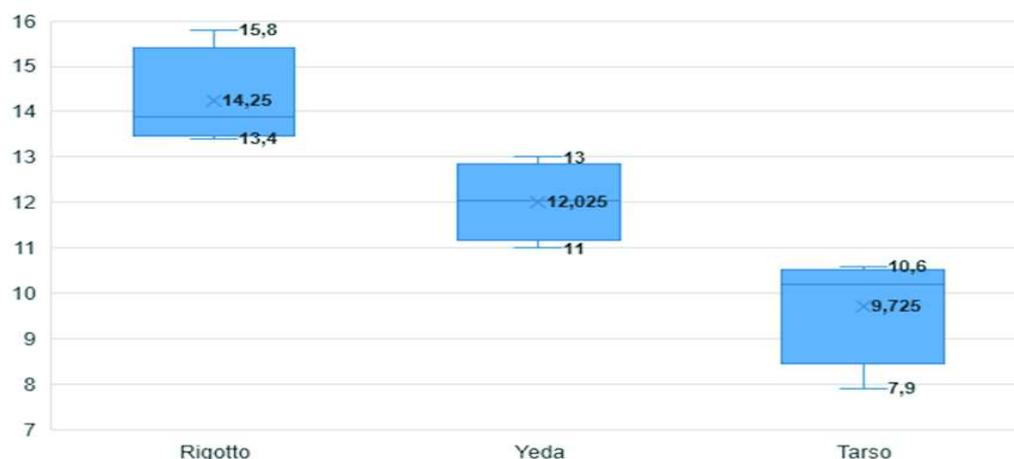
A análise estatística dos indicadores escolhidos indica que as alterações das taxas médias de reprovação e de defasagem idade-série, dos períodos de quatro anos

dos governos pesquisados não apresentaram evidências suficientes para se atribuir aos mesmos as variações ocorridas nas taxas. Por outro lado, as taxas médias de abandono apresentaram resultados com significância estatística de que existisse diferença significativa entre os governos, usando a ANOVA. A margem de erro dessa inferência foi muito pequena, atingindo apenas 0,07%.

Após essa detecção, um teste *a posteriori* de Tukey identificou que todos os governos apresentaram diferenças significativas entre as médias nos períodos de governo, com relação ao resultado dessa taxa.

Para melhor esclarecer essa inferência construí um *box-plot*<sup>51</sup> para a taxa de abandono, com os resultados dos três governos pesquisados. No gráfico 17 é possível identificar que não existem equivalências de resultados, ou seja, o menor ou o maior valor é sempre diferente da distribuição dos valores dos governos comparados, reforçando a existência de diferença significativa entre os três.

Gráfico 17 – *Box-plot* com os resultados das taxas de abandono nos três governos do estado 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor.

No capítulo da metodologia da pesquisa, por ocasião do delineamento da amostra, também foram realizadas técnicas estatísticas de associação entre as taxas de defasagem idade-série e as taxas de reprovação e abandono escolar. Foram também incluídos os indicadores desenvolvidos em 2014 referentes aos indicadores de: regularidade do corpo docente<sup>52</sup>, nível socioeconômico, esforço docente,

<sup>51</sup> Um *box-plot* é um tipo de gráfico resumo apresentando, no caso, o menor valor da taxa, a taxa média e o maior valor no período de governo.

<sup>52</sup> Brasil. (2015).

complexidade de gestão da escola e adequação da formação docente. Nas taxas de reprovação as variáveis com maior interveniência, ainda que não determinísticas, são: a taxa de defasagem idade-série, taxa de abandono e o percentual de professores com esforço docente no nível seis. A taxa de reprovação é influenciada pelas taxas de abandono escolar, de defasagem idade-série, indicador socioeconômico e adequação do esforço docente<sup>53</sup> no nível seis. Dessa forma, as taxas de reprovação e abandono têm relação entre si e ambas sofrem influência da taxa de defasagem idade-série.

Na taxa de reprovação o índice de esforço docente (IED) no nível seis<sup>54</sup>, que se caracteriza pelo conjunto de docentes que têm mais de 400 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas (Nota Técnica nº 39/2014). São os docentes com maior conjunto de atividades a desenvolver, e esse aspecto revela uma probabilidade de interferência desse perfil docente na taxa de reprovação escolar.

Por outro lado, o abandono escolar apresenta a adequação da formação docente no nível cinco, que se caracteriza por docentes que não possuem curso superior completo (Nota Técnica nº 20/2014) e nível socioeconômico no nível 1. A complexidade de gestão da escola não se mostrou presente em nenhum dos modelos de regressão (reprovação e abandono).

O nível 1 se caracteriza por ser o menor nível da escala, e os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares como uma televisão em cores, uma geladeira, um telefone celular, até dois quartos no domicílio e um banheiro; não contratam empregada mensalista e nem diarista; a renda familiar mensal é de até 1 salário-mínimo; e seus pais ou responsáveis possuem Ensino Fundamental completo ou estão cursando esse nível de ensino. (Nota Técnica s/nº/2014).

Considerando que a metodologia proposta para avaliação do objetivo específico da pesquisa descrito como as interveniências das políticas públicas nos resultados dos indicadores de qualidade da educação básica, especificamente no Ensino Médio, a análise identificou o seguinte:

---

<sup>53</sup> Brasil. (2014c).

<sup>54</sup> O IED, conforme a Nota Técnica nº 39/2014, é um indicador que mensura o esforço empreendido pelos docentes da educação básica brasileira no exercício de sua profissão, a partir da quantidade de escolas, turnos, etapas e de alunos que possui. O nível seis o docente tem mais de 400 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.

- a) Com relação às taxas de reprovação e defasagem idade-série os resultados médios entre os três governos não se mostraram diferentes.
- b) Com relação à taxa de abandono escolar, com muita significância foi possível identificar pela ANOVA a existência de diferenças.
- c) O teste Tukey identificou que as diferenças das médias de taxas de abandono se mostraram presentes em todas as comparações possíveis entre os três governos.
- d) Houve redução das taxas de abandono escolar média dos três governos, sendo menores no governo Tarso Genro, na comparação com os demais governos do Estado do Rio Grande do Sul do período pesquisado.
- e) A taxa de defasagem idade-série age como um fator interveniente nas taxas de reprovação e de abandono escolar, mesmo que não deterministicamente.
- f) A taxa de reprovação escolar apresenta ainda a interveniência do resultado do indicador do índice do esforço docente (com maior carga de trabalho).
- g) A taxa de abandono escolar se relaciona com o nível socioeconômico (quanto mais baixo, maior tende a ser a taxa de abandono) e a adequação da formação docente (docentes sem curso superior tendem a ter maiores taxas de abandono escolar de seus alunos).

## 9 CONTEXTO DA PRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em função do meu comprometimento com as escolas e os docentes pesquisados o estudo não identifica os mesmos. Dessa forma, os docentes são apresentados no estudo, por exemplo, como EAP1, ou seja, Escola A, professor pesquisado 1. Esse procedimento foi adotado em função do compromisso com as escolas e os docentes de não identificação dos mesmos. A proposta inicial de pesquisa incluía a realização de 10 entrevistas, em cinco escolas.

Em função do perfil dos pesquisados – ser professor do Ensino Médio público no RS há pelo menos 13 anos, para ter experiência docente nos três governos pesquisados, o trabalho de coleta de dados mostrou uma dificuldade de encontrar professores com esse perfil. Algumas escolas pesquisadas também não se mostraram disponíveis à realização da pesquisa. Durante o trabalho de campo houve uma greve de professores que se estendeu por um período de 19 dias de paralisação, onde não consegui efetivar entrevistas. Com o passar do tempo e a necessidade de iniciar o processo de análise de conteúdo das entrevistas, optei por realizar o estudo com o material já coletado.

As entrevistas foram realizadas nas dependências das escolas, gravadas e posteriormente transcritas. A escola assinou a carta de anuência e os pesquisados o termo de consentimento livre e esclarecido, conforme já descrito na metodologia apresentada no capítulo 2 deste estudo. O quadro 17 apresenta algumas características dos docentes pesquisados.

Quadro 18 – Características dos docentes pesquisados<sup>55</sup>

Códigos	Atividade que desenvolve	Tempo de Ensino Médio público (anos)
EAP1	Professora de Matemática	31
EAP2	Professora de Química	12
EBP1	Professor de História, Geografia e Seminários	14
EBP2	Professora de Português, Literatura e Redação	14
ECP1	Professora de História	16
ECP2	Professora de Biologia	20

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>55</sup> O perfil dos pesquisados foi determinado a partir de um tempo de experiência de 13 anos de docência no Ensino Médio Público, contudo, em função da dificuldade de encontrar esse perfil houve um caso de professor com 12 anos de atuação que compôs a amostra final do estudo.

Para Bardin (2011) uma das possibilidades de procedimentos para classificar as respostas dos pesquisados é “partir de elementos particulares e reagrupá-los progressivamente por aproximação de elementos contíguos, para no final desse procedimento atribuímos um título à categoria”. (Bardin, 2011, p. 68). Essa foi a proposta que adotei para o desenvolvimento da análise. Contudo, nessa primeira parte restringi as falas apenas às considerações que fazem referência ao contexto da prática, direcionando ao meu objetivo de estudo. Considerei o contexto da prática, descrita por Ball (1992), como a etapa onde os profissionais que atuam nas escolas não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles têm suas histórias, experiências, valores e propósitos. Dessa forma as políticas serão interpretadas e ressignificadas no espaço escolar.

Uma das propostas da Análise de Conteúdo mensura as respostas dos entrevistados em termos de frequência de respostas. Não optei por essa metodologia em função de obter um tamanho de amostra muito pouco significativa, para adotar esse tipo de procedimento.

Com isso meu procedimento foi configurar dois momentos distintos. Inicialmente classifiquei as falas a partir de uma análise temática dividindo o texto em temas principais, posteriormente classifiquei as características associadas a categorias de análise. Assim, essa etapa da análise teve como objetivo descrever como ocorreram a concretização dessas políticas no nível da escola, tendo como referência o contexto das práticas utilizadas pelos professores. A segunda parte da análise se refere a outros achados da pesquisa, que não se aplicam ao contexto da prática, mas que também contribuíram para o conjunto da pesquisa.

Começo por descrever a constituição da primeira categoria de análise que classifiquei como **descrédito com as políticas**. As falas dessa categoria descrevem um conjunto de professores que relatam expressões, tais como: descrédito nos formuladores das políticas; não têm uma continuidade; feitas de cima para baixo; é tudo para “inglês ver” e políticas de “papel”.

Esse grupo de docentes descreve um quadro de descrédito total com relação às políticas públicas educacionais voltadas para a educação, principalmente no Ensino Médio. Esse fato ocorre quando analisam três partidos políticos diferentes e com três propostas distintas para a educação. Com isso, o descrédito vai além desses aspectos, é uma revelação com base em suas vivências com as mudanças nas políticas públicas educacionais. Alguns excertos que descrevem essas falas são:

*“[...] muitas vezes a gente recebe determinadas políticas que são feitas por uma pessoa, ou de um profissional que não está na sala de aula e foi convidado a colaborar, e a viabilidade disso não se torna na prática, não se consegue fazer na sala de aula. Então, talvez, antes de redigir uma medida, uma política educacional, precisa realmente ir in loco e verificar a opinião dos professores [...]”. (EAP1).*

*“Olha, sempre muda de acordo com os interesses de quem está entrando, eu vejo dessa forma, eu não vejo uma continuidade, eu não vejo uma avaliação. Sempre é: não é do meu partido, então vamos partir do zero. Eu acho que é por isso que as coisas não avançam, a gente sempre vai um ponto e volta, vai e volta [...]”. (EAP2).*

*“As políticas em algum momento se perderam no caminho, então não houve um incentivo, não foram aplicados recursos para que isso acontecesse de forma efetiva e tivesse continuidade, então isso tudo se perdeu, ficou praticamente no papel”. (ECP2).*

Outra categoria de análise que identifiquei como **ressignificando a avaliação do conteúdo**. Durante essas três propostas de governo a forma de avaliação da aprendizagem se diferenciou e, com isso, os docentes tinham que se adaptar a essas novas propostas. No entanto, esse é um aspecto muito complexo no processo de ensino-aprendizagem. As falas que classifiquei como pertencentes a essa categoria foram: diversificação das avaliações; conhecer melhor o aluno; dificuldade de entendimento das propostas de avaliação; dar um “jeitinho” na nota e ressignificaram conceitos de avaliação.

Nesse grupo de docentes a perspectiva é de que as mudanças nas formas de avaliação acontecem sem que haja uma explicação mais detalhada, por exemplo, sobre os conceitos que devem ser atribuídos. Em alguns casos a escola aconselha a aprovação do discente. Outras formas de avaliação também são constituídas, independente da proposta da Secretaria de Educação. Alguns excertos que relatam essas falas são:

*“Aqui você tem a questão dos conceitos, são três conceitos que a gente tem dificuldade em entender e de explicar [...] Não me lembro de ter discutido a mudança de nota para conceito são muitos conceitos CRA, CPA e CSA, tem PP e PPDA, quer dizer, uma série de siglas que são colocadas assim, garganta abaixo, e na verdade cada escola tem a sua interpretação”. (EAP2).*

*“Quando havia nota tu tinhas uma forma de ‘arranjar’ uma nota para o cara passar. No conselho de classe vinha a ação da direção para o aluno fazer a recuperação em janeiro. Não, então eu passo ele agora, não vou voltar das férias para fazer isso”. (ECP1).*

*“A gente teve uma série de debates internos e, em uma reunião, mudamos os conceitos internamente para A, B, C e D, e depois a Secretaria de Educação disse que deveríamos voltar atrás”. (EAP1).*

Também com relação às políticas um grupo de docentes se mostrou totalmente em desacordo com as mesmas e configuraram uma categoria que classifiquei como sendo **o rompimento com as políticas**. A construção dessa categoria se fundamentou nas seguintes expressões: interesses partidários; retrocessos; e até mesmo a substituição pelas políticas da escola.

Esse grupo de docentes revela-se contrário às propostas de políticas públicas educacionais inclusive entendendo que o espaço escolar deva ser o local da formação de políticas, o que se caracteriza também pelo que Ball (1989) descreve como micropolítica da escola. Os excertos que caracterizam essa categoria de análise são:

*“Na verdade o que acontece é que cada vez mais as escolas e os professores estão fazendo as suas políticas, baseadas em suas realidades e dos interesses dos alunos, professores, família e direção da escola, pois ninguém mais conhece melhor a nossa realidade do que nós mesmos”. (EAP2).*

*“Eu penso que as mudanças nas políticas são infundadas. Porque elas não visam à qualidade da educação, elas visam a interesses próprios, não têm nada com as mudanças reais da educação. Elas visam a interesses políticos e partidários (EBP1).*

Outra categoria de análise que constituí foi com relação à aceitação da política como é colocada, sem questionar as formas de concretização e as consequências das mesmas. Nessa categoria identifiquei como **resignação com as políticas**. As falas que estruturaram essa categoria foram:

*“Eu vejo que a gente sempre tem que seguir o que a secretaria manda. [...] A escola não tem autonomia alguma”. (EAP2).*

*“Independente do que eles decidem, se for algo bom ou ruim para a escola, só nos resta executar as políticas, pois de qualquer forma com o próximo governo muda tudo de novo”. (EBP1).*

Outro conjunto de falas constituiu o que classifiquei como sendo **métodos alternativos de aprendizagem**. Nesses casos as falas revelaram a adoção por parte dos docentes de alternativas de metodologias para um melhor aprendizado, ampliando o interesse dos discentes.

*“Eu ensinava eles a pesquisar, apresentava as Normas da ABNT, insisti que fizessem trabalhos de pesquisa e apresentassem. Trabalhava com fotografia, música, cinema. [...] Fizeram em torno de 60 trabalhos que foram doados para a biblioteca da escola”. (EBP2).*

*“Como eu trabalhava com alunos com muita dificuldade de aprendizagem resolvi não realizar apenas provas, como fazia sempre. A proposta era eles realizarem seminários com os conteúdos propostos e apresentarem para os colegas e houve uma participação muito boa, ao final disseram que conseguiram ver importância do conteúdo desenvolvido”. (ECP1).*

Um último conjunto de falas que identifiquei como sendo de **acolhimento dos discentes** é constituído por um conjunto de observações que se relacionam ao fato das escolas e dos docentes assumirem o papel do combate à reprovação e o abandono escolar. As falas que representam essa categoria são:

*“[...] aqui se tem o critério de, a partir de cinco faltas, tu já tens que avisar a orientação para ligar para os pais, pois eles são menores de idade nos turnos da manhã e da tarde, então eles ainda são orientados pelos pais, então seus pais têm que saber que o seu filho não está vindo à escola, que tem muita falta”. (EAP2).*

*“Os professores aqui, pelo que eu ouço, tentam conquistar os alunos, a gente tenta fazer com que eles criem um interesse, principalmente entre os alunos desinteressados. [...] Em reuniões de conselho sempre discutimos como podemos reduzir a evasão e a reprovação dos alunos, tendo uma visão desse tipo de problema”. (EBP1).*

Em um segundo momento identifiquei a percepção dos docentes com relação a cada proposta de educação dos três governos do Estado, apresentadas a eles em termos de ações a serem desenvolvidas em seus governos para a melhoria da educação, como complementariedade à análise das propostas, realizada no capítulo 7 deste estudo, porém, apresentada a partir da percepção dos docentes.

Especificamente sobre o governo de Germano Rigotto, em função do tempo mais longínquo, houve uma menor menção por ocasião das falas dos pesquisados sobre as políticas geradas no seu período de governo. De modo geral, na aplicação das entrevistas as falas revelaram que o governo Germano Rigotto foi o mais irrelevante no sentido de contribuição para a solução de problemas da educação do Estado. Avaliando as propostas de políticas de seu plano de governo, os professores descreviam não ter conhecimento a respeito da efetivação dessas políticas. Em

poucas falas houve alguma lembrança com relação ao Projeto Escola Aberta<sup>56</sup>, contudo, com viés negativo, pois acrescentava uma carga de trabalho maior aos docentes. Algumas falas dos pesquisados que representam a percepção dos docentes com relação às políticas educacionais do Governo Rigotto:

*“Sabe, então é assim, aquela coisa, eles chamam a atenção para itens que são delicados na escola, que são itens que todo mundo já vêm reivindicando, mas a execução efetiva das diretrizes que propõem, elas acabam passando de governo para governo e não conseguem ser concretizadas”. (EAP1).*

*“Na semana de formação faltou uma formação efetiva, o que aconteceu foi que fomos chamados na semana de formação a assistir um vídeo da Marisa Abreu, um DVD, e assistimos àquilo como se fosse formação. É constrangedor porque a direção te exigia ficar lá”. (EBP2).*

No governo de Yeda Crusius, a percepção dos pesquisados com relação ao seu governo foram divididas em conjuntos de respostas, descritos como: políticas enganosas (diferentes das propostas), que não foram efetivadas, ou que causaram danos à educação.

De modo geral as percepções do quadro de docentes com relação ao governo Yeda Crusius, foram muito negativas. Mesmo a identificação de suas políticas foi apontada considerando o seu efeito negativo no campo educacional. Foram descritas como políticas efetuadas de forma diferente das propostas em campanha, a busca pelo déficit zero na administração pública acabou por trazer poucos investimentos em educação, em consequência disso foram criadas escolas de contêineres, fechamento de escolas e uma política de pressão nas escolas sobre os resultados dos indicadores de qualidade.

Algumas falas dos pesquisados que representam a ideia da política de governo de Yeda Crusius, foram:

*“Esse governo eu posso te dizer que foi um grande problema para todo mundo, eu acredito que essas propostas ficaram no papel mesmo, eu não vi nada, a única coisa que posso te apontar, que foi bom, foram o que eles fizeram alguns encontros das Lições do Rio Grande<sup>57</sup>, eu achei interessante, que pena que não houve continuidade”. (EAP2).*

<sup>56</sup> No ano de 2007 foi instituído como Política Pública do Governo do Estado, para a área da educação através da lei nº 12.865/2007 e regulamentado pelo decreto nº 45.464/2008. Abre as escolas nos fins de semana para atividades gerais.

<sup>57</sup> O projeto Lições do Rio Grande, o qual teve como objetivos oferecer às escolas a proposta de referencial curricular que indique um norte para a organização de seus planos de estudos e de suas propostas pedagógicas e foi instituído em 24 de agosto de 2009 com um conjunto de manuais.

*“Acho que o que tu tinhas, e eu me lembro com muita clareza, era um clima de terrorismo, um clima de tensão permanente na escola onde eu trabalhei, no sentido de que eu não sabia o que aquele governo iria nos trazer no dia seguinte, a política, a forma de o governo pensar a educação, que o mantra da Yeda era o déficit zero”. (EBP2).*

No governo de Tarso Genro, de modo geral, a avaliação do conjunto de políticas educacionais recebeu a melhor percepção dos docentes pesquisados, dentro da comparação das três propostas de governo. Em alguns casos foi relatado que o conjunto de políticas de seu governo não foi implantado de forma completa. Muitas dúvidas com relação à proposta do ensino Politécnico<sup>58</sup> chegaram à escola em um período muito curto até a sua implantação. Como era uma proposta diferenciada os docentes tinham muitas dúvidas com relação a sua implantação.

Algumas falas dos pesquisados representam a ideia dos mesmos sobre as políticas do governo Tarso Genro, que são:

*“O politécnico quem cria é o Tarso e eu posso dizer com tranquilidade, pois participei de todas as etapas de discussão, desde a primeira que era municipal lá em Cachoeirinha, onde eu trabalhava naquela época, até a última que foi aqui no centro, em um hotel em Porto Alegre, o debate houve [...]”. (EBP2).*

*“Olha por incrível que pareça esse aqui foi o melhor governo, era do PT?, sim, independente de partido, mas para mim foi o melhor governo de todos, que não fizeram nada, ele fez o que pode, é isso, não tinha muita coisa para fazer mesmo, mas em parte aconteceram muitas coisas de sua proposta de governo para a educação”. (EAP2).*

Em função de grande parte da legislação sobre a educação ter como âmbito o ente Federal, os docentes foram questionados a respeito das políticas públicas educacionais direcionadas ao Ensino Médio, como intervenientes nos resultados dos indicadores de qualidade da educação.

Novamente surge a colocação da constituição das políticas educacionais como sendo impostas de cima para baixo, sem a participação de todos os atores envolvidos nesse processo. Quando citam as políticas adotadas se concentram mais nas estabelecidas nos últimos anos, principalmente no período de atuação de governo do Partido dos Trabalhadores. A percepção dos docentes é a de que essas políticas, em grande parte, foram benéficas ao sistema educacional.

---

<sup>58</sup> Azevedo; Reis. (2014).

Algumas percepções dos docentes que representam a interferência das políticas públicas educacionais federais na educação e no resultado dos indicadores são:

*“O que tu tens, por exemplo, é tu colocares, tu permitires que em 2002, o que tu tens são essas Bolsas, esses Programas do governo Federal do Lula e da Dilma, Bolsa Família e Bolsa não sei o quê, exigia que o aluno permanecesse na escola, isso para mim é um ganho e tanto, quer dizer, antes esse aluno não ficava na escola, na chamada vem um asterisco ‘aluno com Bolsa Família’ [...] talvez fosse um cara que fosse evadir e ele não evade [...] uma ferramenta para ajudar a evitar a evasão”. (EBP2).*

*“Todas as políticas federais que foram essas propostas desse governo (PT) eu acredito que, apesar de tudo, elas foram muito boas eu acho que causou sim um impacto dentro da educação e que foi muito bom para muita gente”. (EAP2).*

Por fim, foram indagados a respeito de outros fatores, para além das políticas públicas educacionais. São intervenientes nos problemas educacionais e que precisam ser considerados quando se observa os indicadores de qualidade da educação.

Grande parte dos fatores revelados é externo ao espaço escolar. Fatores conjunturais e sociais foram os que mais se destacaram entre o conjunto total de fatores percebidos. Os problemas conjunturais agem de forma negativa na resolução dos problemas educacionais. São fatores que a escola não tem como enfrentar e se vê refém dos mesmos. Os fatores sociais partem da percepção dos docentes com relação a aspectos extremamente nocivos à educação. A desvalorização da escola junto às famílias, aos alunos e à sociedade cria um clima de enfrentamento da escola com a sociedade, em função da imagem que vem sendo constituída pelas políticas de avaliação em larga escala e da pressão midiática construída a partir desses fatores.

*“Ai eu digo assim que entra nesse contexto a globalização entre outras coisas que estão vindo por aí, nós temos aí também a educação a distância, que é um diferencial, então nós temos muitas influências dessa globalização”. (EAP2).*

*“Eu acho que a escola perdeu bastante o seu espaço nos últimos anos, por exemplo, na minha época de estudante se eu chegasse em casa e questionasse alguma coisa da escola meus pais iriam me repreender e me repreendiam, eles não aceitavam”. (EAP1).*

*“Teve uma mãe que chegou e disse assim: ‘A senhora tem que ver que tem professor que não sabe dar aula, então eu não culpo os alunos por não terem interesse’, então todo mundo tem professor ruim? Então a culpa é do professor? [...] eu acho que está começando a ficar uma população sem valores, eu acho que está todo mundo meio perdido”. (EBP1).*

De modo geral, ao avaliar as falas dos docentes, foi possível identificar que existe uma descrença com relação às políticas públicas educacionais por diversos fatores. Alguns acreditam que as políticas ficam apenas no papel, não são concretizadas. Outros discordam da elaboração das políticas sendo feitas de cima para baixo, sem uma ampla discussão com todos os atores envolvidos nesse processo. Há quem considere ainda que as políticas não têm efeito sobre os problemas que geram as taxas de reprovação e de abandono escolar. Um aspecto que destacaram, nessa problematização, reside no fato de não haver continuidade das mesmas, e, em um período de quatro anos não é possível avaliá-las com profundidade.

[...] característica estrutural da política educacional brasileira, que opera como um óbice ao adequado encaminhamento das questões da área é a descontinuidade histórica da educação brasileira. Esta se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na plethora de reformas de que está povoada a essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto, descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. A metáfora do ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional. (SAVIANI, 2008, p. 11).

Em alguns casos, quando a política chega à escola ela carece de esclarecimentos, fazendo com que cada escola assuma uma interpretação da política, podendo ser diferente da interpretação de outra escola. Com isso, a escola assume o protagonismo na implantação da política dentro do espaço escolar. Como instituição educacional a escola, por meio de seus docentes, consegue observar os fenômenos como o fracasso escolar a partir de outros fatores intervenientes não presentes nas políticas. No levantamento realizado foi possível identificar que os docentes entendem que os problemas da escola transcendem as políticas públicas educacionais como solução dos mesmos, pois são políticas que se constituem como padronizadas, independentes da realidade de cada escola.

A crença de que a participação do professor na mudança e seu comprometimento com essa mudança e as habilidades e *insights* que eles trazem e desenvolvem contribuirão para uma efetiva reestruturação é, sem sombra de dúvida, fundamental para o

desenvolvimento da escola. (MAGUIRE; BALL, 2011, p. 179, grifo do autor).

Fatores externos da escola como a violência, a desvalorização da escola enquanto instituição por parte dos alunos, das famílias e da sociedade. Parte desse descrédito acontece por uma forte pressão midiática e de interesses de organismos multilaterais. Entre os três governos pesquisados o de Tarso Genro apresentou uma melhor visão por parte do corpo docente pesquisado. Alguns percebem também as interferências das políticas e dos Programas Sociais como intervenientes nos resultados dos indicadores, principalmente a abandono escolar.

[...] não tem relevância alguma os *rankings* de escolas criados pela mídia, nos quais se pretende comparar qualidade educacional sem qualquer análise do perfil dos estudantes e das condições gerais para a prática pedagógica. (SIMÕES, 2009, p. 101).

[...] grande parte dos problemas que enfrentamos como categoria profissional, inclusive no interior da sala de aula, parece ter relação imediata com essa lastimável falta de credibilidade da intervenção escolar e, por extensão, da atuação do educador. Além disso, se a imagem social da escola está ameaçada, algo de ameaçador está acontecendo também com a ideia de cidadania no Brasil, uma vez que não há cidadania sustentável sem escola. (AQUINO, 1998, p. 183).

De modo geral, o que percebi com relação à visão dos docentes, quando solicitados a falar sobre políticas públicas educacionais, os termos ou expressões relacionados aos fatores não considerados pelas políticas, mas que são de natureza conjuntural, estrutural, social e internos das escolas, em função de seu perfil de alunado, e outros pontos que as políticas sociais ainda não atendem.

## 10 CONCLUSÕES

Nesta etapa do estudo são apresentados os resultados obtidos dos processos de análise dos dados levantados e realizada a triangulação dos principais achados. Assim sendo, proporciona informações sobre os processos de análise desenvolvidos e a sua capacidade de resposta aos questionamentos iniciais do estudo.

Pensar em discutir políticas públicas sem levar em consideração a historicidade e a conseqüente intencionalidade de suas constituições, é fazer uma discussão restrita e sem profundidade. Na constituição deste trabalho estabeleci algumas conexões para atender aos meus objetivos de pesquisa e as minhas hipóteses de estudo. Com isso, considero importante a avaliação dessa problemática por diversos ângulos, atores e métodos de pesquisa também diferenciados, mas complementares. Nesta etapa final descrevo os resultados obtidos a partir da proposta de investigação com relação ao atingimento dos objetivos do estudo e das hipóteses da pesquisa.

Triangulo os resultados do estudo quantitativo desenvolvido por meio de uma Análise Estatística dos indicadores, dos resultados obtidos pela Análise Documental e pela Análise de Conteúdo das entrevistas com docentes, as hipóteses e os objetivos do estudo são descritas a partir desses resultados.

A busca pela utilização de indicadores e sua constituição passou pelo entendimento do que sejam qualidade e desigualdade educacional. A compreensão da qualidade, com uso de indicadores quantitativos precisa ser relativizada em função de que se associam os termos – Indicadores de Qualidade. Como a natureza dos indicadores pesquisados é quantitativa a qualidade estaria associada a uma mensuração quantitativa. Alguns pontos que considero importantes, inicialmente, neste estudo são com relação aos termos – Indicadores e Qualidade.

O uso de indicadores para mensurar algo quantitativo precisa ser compreendido na sua construção e finalidade. O indicador defasagem idade-série, por exemplo, tem como objetivo identificar o percentual de alunos que não estão em idade certa para a série que cursam. É um indicador importante, mas ele, por si só, não é capaz de identificar a qualidade educacional. Apesar disso, atende ao que se propõe, mas não atende ao entendimento do que seja qualidade. Os demais indicadores pesquisados seguem o mesmo padrão. Ao agruparmos um conjunto de indicadores estamos nos aproximando da avaliação da qualidade educacional, sem esgotar esse campo. Contudo, apesar da importância desses indicadores, não são suficientes para

darem conta do termo qualidade. Esse fato acontece em função da compreensão da qualidade com um caráter polissêmico. Em função disso, acredito que também sejam necessários outros fatores não mensuráveis e que ajudem na avaliação da qualidade no campo educacional.

Outra forma de compreender a qualidade educacional passa pelo potencial do sistema em contribuir para a melhoria dos indicadores associados às desigualdades educacionais. Elas se constituem dentro das escolas à medida que o sistema educacional não possibilita a redução da desigualdade considerando o desempenho de alunos pobres, negros, portadores de deficiência, ou que sofram qualquer tipo de preconceito. Ainda que o acesso desses tenha melhorado nos últimos tempos isso ocorreu de forma lenta e gradual. As desigualdades ainda continuam muito grandes, principalmente as que são representadas e avaliadas neste estudo.

Com isso, avaliar a qualidade educacional sem compreender que ela é o resultado de um conjunto de fatores mensuráveis e não-mensuráveis, e que precisa ser compreendida considerando também as desigualdades do sistema educacional, resultará em um diagnóstico superficial.

Por meio da análise estatística dos dados identifiquei que o uso de indicadores, representados por taxas tais como reprovação, abandono, defasagem idade-série e fracasso escolar podem ser compreendidos de forma sistêmica. Essa afirmação se baseia no fato de que o resultado de alguns indicadores reflete de modo a se ter maior ou menor probabilidade de ocorrência de outros indicadores. Apesar de essas afirmações não serem determinísticas, são significativas probabilisticamente.

Quando a análise estatística de regressão englobou os dados de indicadores das escolas de Ensino Médio, públicas, de Porto Alegre, identificou que a taxa de defasagem idade-série interfere nos resultados das taxas de reprovação e abandono escolar, que, por sua vez interferem uma no resultado da outra. Alterar a taxa de reprovação interfere no resultado da taxa de abandono escolar. Dessa forma os resultados desses três indicadores atuam de forma sistêmica.

Além desses indicadores outros também se mostraram significativos na constituição dos modelos de regressão múltipla desenvolvidos, ou seja, identificação das variáveis intervenientes nas taxas de reprovação e abandono escolar. Com relação à taxa de reprovação, além da taxa de defasagem idade-série e da taxa de abandono escolar, também se mostrou significativo o indicador de professores da escola presentes no índice de esforço docente no nível seis. Esse nível corresponde

ao percentual de docentes da escola que se enquadra no mais alto nível de esforço, onde a carga de trabalho do professor lhe exige o maior esforço.

Em função da desvalorização do professor público, com baixos salários, a alternativa encontrada é trabalhar em diversas escolas. Com uma alta carga de trabalho em diversas escolas e uma quantidade muito grande de alunos atendidos, o professor tem menos tempo para se dedicar ao atendimento de necessidades específicas de seus alunos. Esses docentes trabalham em piores condições. Com isso, aumentam as chances de ele ter maiores taxas de reprovação em suas turmas, independente do esforço e dedicação que ele tenha, em detrimento de sua vida pessoal.

Com relação ao modelo de regressão múltipla para a taxa de abandono escolar, além da taxa de defasagem idade-série e de reprovação escolar, interferem também os resultados dos indicadores de adequação do corpo docente, presentes no nível cinco, e o indicador de nível socioeconômico (em valor absoluto). O nível cinco do indicador de adequação é constituído por docentes da escola que não possuem curso superior. O valor absoluto do nível socioeconômico é uma escala de pontuação conforme dados do censo escolar de perfil dos alunos e de sua constituição familiar. Nesse caso o indicador se mostrou com sinal negativo na equação de regressão múltipla, em função desse resultado do indicador, quanto menor o nível socioeconômico do aluno em escola pública, maior tende a ser a sua chance de abandono escolar.

Outra análise estatística realizada, avaliando o estudo da evolução dos indicadores pesquisados no período 2003-2014 mostrou novos olhares sobre os indicadores. A análise de variância utilizada como técnica estatística para determinar se existia diferença significativa na evolução dos resultados dos indicadores de taxa de reprovação e de defasagem idade-série não mostrou diferenças significativas entre os três governos pesquisados, ainda que indicasse uma tendência de redução ao longo do tempo. Nesse caso, pelo fato das diferenças serem pouco expressivas, as mesmas ocorreram tendo como referência a natureza aleatória ou de interferência de outras políticas como, por exemplo, as políticas federais ou até mesmo das escolas.

No entanto, quando analisado o indicador de taxa de abandono escolar, havia diferença significativa (com significância de 5%)<sup>59</sup>. A diferença se mostrou significativa,

---

<sup>59</sup> O nível de significância do teste utilizado é a probabilidade de erro cometida ao se fazer uma afirmação com relação à rejeição da hipótese nula e essa hipótese ser verdadeira, nesse estudo a

pelo teste *a posteriori*, entre os três governos. Mesmo assim, esse resultado não descarta a possibilidade da interferência de outros fatores, como as políticas federais e até mesmo as micropolíticas das escolas.

Quando relaciono esses achados com o que revela a análise das entrevistas dos docentes verifico que as propostas de plano de governo, mesmo quando explicitadas que se direcionam à melhoria dos indicadores, na realidade não se concretizam. Além disso, pela visão dos docentes, não atacam as “verdadeiras” razões que levam os alunos a serem taxados como reprovados ou em abandono escolar. Com isso, os docentes pesquisados apontaram alguns aspectos que ajudam a entender as influências de outros fatores no resultado dos indicadores de qualidade. São fatores referentes à necessidade de um trabalho mais direto do professor quando identifica que o aluno está com muitas faltas, para evitar o abandono, ou mesmo criar alternativas de avaliação que se adaptem mais a realidade do seu grupo de alunos. Sem deixar de considerar aspectos do entorno da escola e do perfil de alunos que atendem.

Além desses fatores, indicaram também as políticas de avaliação do conhecimento do aluno, o Programa do governo Federal Bolsa Família, a mudança no Politécnico sobre a possibilidade de o aluno recuperar sua nota várias vezes, a pressão da escola para alteração da nota dos alunos de reprovados para aprovados, em alguns casos. Assim sendo, olhar para o resultado do indicador sem levar em conta a interferência de todo um conjunto de fatores, pode levar a uma conclusão reducionista da política pública que padroniza sua aplicação. Isso reforça o fato de que, avaliar por meio de indicadores quantitativos tem sua importância relativizada se não for contextualizada dentro da multiplicidade de fatores não mensuráveis e que interferem nos resultados dos indicadores de qualidade da educação.

A análise documental proposta por Cellard (2008) mostrou que, de modo geral as propostas de governo para a educação são apresentadas em um contexto de histórico e social diferenciado para cada período de governo. Nessa diferenciação entram os fatores econômicos e sociais. O que existe em comum é a necessidade de construção de um Plano de Governo que os qualifique a vencer a eleição majoritária estadual. Com isso, a constituição do documento precisa ser a mais atrativa possível. Em função dessa proposta que se qualifica como resolutiva dos problemas

---

hipótese era de que os resultados médios das taxas eram estatisticamente iguais, independente dos governos.

diagnosticados acaba por não se concretizar. Essa afirmação é baseada na percepção da análise das entrevistas, onde os docentes colocam seu descrédito com as políticas quer seja por ficarem apenas na promessa e não acontecerem efetivamente ou, ainda, porque os documentos descrevem problemas que são repetidamente discutidos e, por surgirem novamente, significa que não houve política pública educacional que solucionasse os mesmos.

A construção dos Planos de Governo normalmente não é nominada, não se conhece a sua autoria. Às vezes são encomendadas, como foi o caso do governo de Germano Rigotto. A credibilidade no texto se baseou no fato de os Planos de Governo estarem disponíveis nos sítios dos partidos, dos candidatos ou das campanhas dos mesmos. A natureza dos Planos de Governo constitui-se como uma carta de intenções, pois apresenta as diretrizes e políticas da proposta de governo como forma de apresentar as suas ações para a melhoria do contexto em que o Estado se encontra, caso seja vencedora no pleito.

A etapa de identificação dos conceitos-chave diferenciou as propostas dos três documentos pesquisados. Ao mesmo tempo fiz uma avaliação da lógica proposta para as ações a serem implantadas para a solução dos problemas identificados no diagnóstico da educação apresentado no Plano de Governo. Em muitos casos são ações não descritas de forma a se perceber seu potencial para a solução dos problemas apontados. Em outros problemas levantados pelos Planos de Governo não existem propostas de ações a serem tomadas. Nesse sentido não há uma coerência interna, uma vez que quando diagnosticados problemas educacionais uma política pública precisa atuar sobre eles.

A falta de consistência dos documentos também foi revelada pelos posicionamentos que foram avaliados nas entrevistas dos docentes as ações propostas ou foram muito superficiais ou não foram efetivamente concretizadas. Sendo assim, a constituição dos Planos de Governo se caracterizou por descrever uma realidade sem ter uma preocupação com a resposta ao diagnóstico apresentado, reforçando a ideia do corpo docente de descrédito para com as políticas públicas estaduais, voltadas para a educação.

Por fim, o processo de análise de conteúdo de Bardin (2011), utilizado para as entrevistas com os professores e que buscou avaliar o contexto da prática no Ciclo de Políticas de Ball (1992), por meio das falas dos professores apontou para a constituição de categorias de análise. A primeira categoria, **descrédito com as**

**políticas**. Essa categoria é composta por um grupo de falas de docentes que descreve um quadro de descrédito total com relação às políticas públicas educacionais voltadas para a educação, principalmente no Ensino Médio. Esse fato ocorre independente dos governos, mesmo tendo três propostas distintas para a educação. Com isso, o descrédito vai além desses aspectos.

As falas dos docentes também constituíram o que chamei de **ressignificando a avaliação**. Nesse grupo a perspectiva é de que as mudanças nas formas de avaliação acontecem sem que haja uma explicação mais detalhada, por exemplo, sobre os conceitos que devem ser atribuídos. Em alguns casos a escola aconselha a aprovação do discente que seria reprovado. Outras formas de avaliação também são constituídas, independente das propostas pela Secretaria de Educação.

Uma categoria que classifiquei como sendo **rompimento com as políticas** foi constituída por argumentações de docentes que se revelam contrárias as propostas de políticas públicas educacionais que ocorrem, inclusive entendendo que o espaço escolar deva ser o local da formação de políticas.

A categoria identificada como **resignação com as políticas** foi construída em função de algumas falas que indicam a aceitação da política como é colocada, sem questionar as formas de concretização e as consequências das mesmas para a educação. A categoria que classifiquei como sendo **métodos alternativos de aprendizagem**, se configura como um conjunto de políticas, elaboradas pelos docentes a partir de novos métodos de aprendizagem, que buscam a atratividade dos alunos à escola, o despertar dos alunos com relação ao que é visto na escola e contribuir para a redução da aprovação e do abandono escolar.

E, por fim, o **acolhimento dos discentes** que se constituiu por um conjunto de observações que se relacionam ao fato de as escolas e os docentes assumirem o papel do combate à reprovação ao abandono escolar.

De modo geral, a Análise de Conteúdo indicou que a percepção dos docentes com relação às políticas públicas educacionais é de descrença. Diversos problemas apontados nessa direção indicam a percepção dos docentes com relação à descontinuidade das políticas públicas, à inexistência das mesmas, às promessas que não se concretizam ou até mesmo porque são tão descontextualizadas que acabam por serem inócuas. A própria constituição das políticas “de cima para baixo”, impostas de modo a deixar dúvidas e que, fazem com que a escola tenha de assumir um papel

de protagonista nas ações necessárias à resolução dos problemas que afetam as taxas de reprovação e de abandono escolar.

Conforme a opinião do grupo de docentes pesquisados, as políticas públicas estaduais voltadas para o Ensino Médio ou são inexistentes ou não produzem resultados no sentido de melhorias desses indicadores. Alguns Programas governamentais no âmbito federal acabam surtindo mais efeito do que as políticas estaduais, conforme a percepção dos pesquisados. Além disso, cabe destacar a interferência de fatores para além das políticas públicas que contribuem pela permanência ou não dos estudantes na escola. Alguns fatores citados apontam para o problema da violência, do desinteresse dos alunos e familiares, da imagem da escola como instituição pública, dos movimentos sociais e da globalização da educação.

Um ponto importante a destacar na análise foi com relação ao fato de que as análises complementares realizadas, para além do contexto da prática, mostram os docentes entendendo que, a solução dos problemas educacionais estaduais depende também da atuação do ente federativo e de um conjunto de políticas de cunho social. Para que haja uma efetiva melhoria dos resultados dos indicadores é necessário observar fatores externos à escola, que configuram os espaços onde as mesmas estão inseridas.

Com este estudo acredito que abri possibilidades de novas investigações. Algumas indagações podem ser constituídas a partir dessa discussão. Esses resultados encontram correspondência em outras etapas do sistema educacional? Na educação fundamental e sua relação com as políticas municipais? Na educação superior com as políticas específicas de cunho compensatório, com Programas como ProUni, reserva de vagas, entre outros? A integração de um conjunto de políticas de caráter social contribui para a melhoria da qualidade do sistema educacional público? O espaço da prática de Ball, observado por meio da visão dos docentes se constitui da mesma forma entre os níveis públicos municipais, estaduais e federais?

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, ano 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2011.
- AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre Estado, privatização, e descentralização. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, ano 22, n. 74, abr. 2001.
- ALVES, F.; ORTIGÃO, I.; FRANCO, C. Origem social e risco de repetência: interação raça-capital econômico. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 130, p. 161-180, jan./abr. 2007.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. **Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-704, jul./set. 2014.
- ALVES, W. F. Avaliar e gerir: força e miséria de um ideário presente nas políticas educacionais contemporâneas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, p. 189-207, jan./mar. 2016.
- ANGELUCCI, C. B. et al. O estado da arte sobre a pesquisa do fracasso escolar (1991 – 2002): um estudo introdutório. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 51-72, jan./abr. 2004.
- AQUINO, J. G. A indisciplina e a escola atual. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 181-204, jul. 1998.
- ARCAS, P. H.; ALAVARSE, O. M.; MACHADO, C. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **RBPAE**, Goiânia, v. 31, n. 3, p. 667-680. set./dez. 2015.
- ARROYO, M. G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, out./dez. 2010.
- ARROYO, M. G. Políticas educacionais, igualdade e diferenças. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 83-94, jan./abr. 2011.
- AZEVEDO, J. C. de; REIS, J. T. (orgs.) **O Ensino Médio e os desafios da experiência: o desafio da prática**. 1 ed. São Paulo: Fundação Santillana: Moderna, 2014.
- BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo Sem Fronteiras**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, S. J. **Educação global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), 2014.

BALL, S. J. **Education reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Intellectuals or technicians? the urgent role of theory in educational studies. **British Journal of Educational Studies**, London, n. 43, p. 255-271, 1995.

BALL, S. J. **La micropolítica de la escuela.** Madrid: Paidós: MEC, 1989.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Lisboa, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of national curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, S. J.; YODELL, D. **Privatización encubierta en la educación pública.** Bruselas, 2007. Apresentado no Internacional de la educación V congreso Mundial. Disponível em: <[http://www.joanmayans.com/privatizacion\\_encubierta\\_de\\_la\\_educacion\\_publica.pdf](http://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2015.

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia:** a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Clarissa. **Yeda falta a debate no RS; Fogaça e Tarso "colam" imagem em Lula.** [S.l.], 06 jun. 2010. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/07/06/yeda-crusius-falta-a-debate-no-rs-pmdb-e-ptcolam-imagem-em-lula.jhtm>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. nº especial.

BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, p. 1367-1382, dez. 2015. nº especial.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1991.

BONAMINO, A. C.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BONETI, L. W. O debate sobre as desigualdades e diferenças sociais na educação do Brasil: significados e contradições. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 1, p. 261-282, jan./abr. 2013.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Editora Unijui, 2011.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL fica em 79º no ranking mundial de IDH; veja resultado de todos os países. [S.l.], 22 jul. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/infograficos/2014/07/22/brasil-fica-em-79-no-ranking-mundial-de-idh-veja-resultado-de-todos-ospaises.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL, Senado Federal. Comissão de Educação. **Programa Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 2208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 17 e abril de 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 23 de julho de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2004/Decreto/D5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Decreto/D5154.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5478, de 24 de junho de 2005**. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Brasília, DF, 24 de junho de 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF, 13 de novembro de 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

BRASIL. **Ementa nº 59**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a

abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 2009. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008**. Altera o art. 36 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. Brasília, DF, 2 de junho de 2008. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/93696/lei-11684-08>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer nº 02/2008**. Parecer sobre formação e atuação de docentes na organização pedagógica do ensino fundamental, considerando a lógica dos ciclos de formação humana, de 24 de setembro de 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb002\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb002_08.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer nº 05**. Parecer sobre as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, de 4 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/04/parecer-cne-ceb-n5-diretrizescurriculares-nacionais-para-o-ensino-mc3a9dio.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota Técnica nº 20**. Indicador de adequação da formação do docente da Educação Básica (AFD) de 21 de novembro de 2014a. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2014/docente\\_formacao\\_legal/nota\\_tecnica\\_indicador\\_docente\\_formacao\\_legal.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota Técnica nº 11**. Indicador de regularidade do docente da Educação Básica (IRD) e Indicador de esforço docente (IED) de 25 de junho de 2015. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2014/docente\\_regularidade\\_vinculo/nota\\_tecnica\\_indicador\\_regularidade\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_regularidade_vinculo/nota_tecnica_indicador_regularidade_2015.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota Técnica nº 39**, Indicador de Esforço Docente de 17 de dezembro de 2014c. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2014/docente\\_esforco/nota\\_tecnica\\_indicador\\_docente\\_esforco.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_esforco/nota_tecnica_indicador_docente_esforco.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota Técnica nº 40**, Indicador complexidade de gestão das escolas da Educação Básica de 17 de dezembro de 2014b. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2014/escola\\_complexidade\\_gestao/nota\\_tecnica\\_indicador\\_escola\\_complexidade\\_gestao.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/escola_complexidade_gestao/nota_tecnica_indicador_escola_complexidade_gestao.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota Técnica s/n**, Indicador de nível socioeconômico (INSE) das escolas. 2014d. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2011\\_2013/nivel\\_socioeconomico/nota\\_tecnica\\_indicador\\_nivel\\_socioeconomico.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2011_2013/nivel_socioeconomico/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Dicionário de indicadores educacionais: fórmulas de cálculo**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000269.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa de formação de jovens e adultos**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/proeja>>. Acesso em: 2 de agosto de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa de melhoria e expansão do ensino médio - projeto escola jovem (síntese)**. Brasília, DF, 2000. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/Escola%20Jovem.pdf>>. Acesso em: 11 de setembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). **Orientações curriculares para o ensino médio**: linguagens, códigos e suas tecnologias. Brasília, DF, 2006, v. 1. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/book\\_volume\\_01\\_internet.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/book_volume_01_internet.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB nº: 8/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb00810&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb00810&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 971/2009, de 9 de outubro de 2009. Institui o Programa Ensino Médio Inovador com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas do ensino médio não profissional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 195, 13 out. 2009. Seção 1, p. 52. Disponível em: <[http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/port\\_971\\_09102009.pdf](http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/port_971_09102009.pdf)>. Acesso em: 1º ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 109/2009, de 27 de maio de 2009. Altera o ENEM. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 100, 28 maio 2009. Seção 1, p. 56. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/legislacao/2009/portaria\\_enem\\_2009\\_1.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/legislacao/2009/portaria_enem_2009_1.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 369/2016, de 5 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 86, 6 maio 2016. Seção 1, p. 26. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=26&data=06/05/2016>>. Acesso em: 6 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 370/2016, de 4 de julho de 2016. Institui, no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a política de Dados Abertos e aprova o Plano Nacional de Dados Abertos. **Boletim de Serviço, Inep**, Brasília, DF, v. 20, n. 7, edição extra 3/29, 4 jul. 2016. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/institucional/legislacao/2016/portaria\\_n370.pdf](http://download.inep.gov.br/institucional/legislacao/2016/portaria_n370.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 438/1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, como procedimento de avaliação do aluno, de 28 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 143-E, 1º jun. 1998. Seção 2, p. 5. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=01/06/1998>>. Acesso em: 11 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 981/2016, de 24 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369/2016, de 5 de maio de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 165, 26 ago. 2016. Seção 1,

p. 16. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_27180245\\_PORTARIA\\_N\\_981\\_DE\\_25\\_DE\\_AGOSTO\\_DE\\_2016.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27180245_PORTARIA_N_981_DE_25_DE_AGOSTO_DE_2016.aspx)>. Acesso em: 6 set. 2016.

BRASIL. Ministério de Educação (MEC). **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Disponível em: <[http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documentoreferenci\\_a.pdf](http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documentoreferenci_a.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística básica**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAETANO, M. R. **Ensino médio no Brasil e a privatização do público**: o caso do Instituto Unibanco. 2015. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1392300137.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, **Programa Bolsa Família**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do plano de metas compromisso todos pela educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Custo Aluno-qualidade inicial. CAQi & Custo Aluno-qualidade. CAQ**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/#>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O que é CAQi e CAQ**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq>>. Acesso em: 30 set. 2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://campanha.org.br/?idn=1346>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://campanha.org.br>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

CAMPOS, M. M. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 24, p. 183-191, set./dez. 2003.

CAMPOS, M. M. **Qualidade da educação**: conceitos, representações, práticas. São Paulo, 2007. Trabalho apresentado na mesa redonda qualidade da educação: conceitos, e representações, no ciclo A qualidade da educação básica, promovido pelo Instituto de Estudos Avançados/USP, em 26 de abril de 2007.

CÁRIA, N. P.; SANTOS, M. P. Gestão e democracia na escola: limites e desafios. **Revista de Gestão e Avaliação Institucional**, Santa Maria, v. 3, n. 6, p. 27-41, jul./dez. 2014.

CARNEIRO, M. A. **O nó do ensino médio**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva reforma administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CASTRO, M. H. G.; TIEZZI, S. A reforma do ensino médio e a implantação do ENEM no Brasil. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 119-154.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. Gerencialismo. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009.

CORSETTI, B. O Banco Mundial e a influência na avaliação da educação básica brasileira. In: CORSETTI, B. (Org.) **Avaliação da educação, gestão democrática e indicadores de qualidade**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2015.

COSTA; A. C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 105-121, jan./abr. 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROSO, C.; MAGALHÃES, G. M. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p.17-33, jan./mar. 2016.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013**. São Paulo: Moderna, 2013.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014**. São Paulo: Moderna, 2014.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2015**. São Paulo: Moderna, 2015.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (Org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016**. São Paulo: Moderna, 2016.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Justiciabilidade no campo da educação. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-103, jan./abr. 2010.

DOURADO, L. F. (Org.). **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília, DF: Ministério da Educação: INEP, 2007. Disponível em: <[http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/sala4\\_leitura2.pdf](http://escoladegestores.virtual.ufc.br/PDF/sala4_leitura2.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2015.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

ESTEBAN, M. T., Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: indagações ao discurso sobre a qualidade da educação. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 31, n. 1, p. 5-31, 2008.

FÁVERO, L. P. et al. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para a avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo**. Brasília, DF, IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1369).

FERREIRA, R. A.; TENÓRIO, R. M. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação institucional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 15, p. 71-97, 2010.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007. nº especial.

FRIGOTTO, G.; CIAVATA, M. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul./set. 2011.

FRITSCH, R.; VITELLI, R. F.; ROCHA, C. S. Para que jovens? que políticas? perfil de alunos ingressantes no ensino médio e políticas educacionais. In: DORE, R.; ARAÚJO, A. C. de; MENDES, J. de S. (Org.). **Evasão na educação: estudos, políticas e propostas de enfrentamento**. Brasília, DF: Editora do IBF: RIMEPES, 2014.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL (FEE). **Apresentação**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/apresentacao/>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.fug-rs.org.br/institucional>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

GADOTTI, M. Qualidade na educação: uma nova abordagem. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA – COEB, 2013, Florianópolis. **Qualidade na aprendizagem**. Florianópolis, 2013. Disponível em: <[http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14\\_02\\_2013\\_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.

GATTI, B. A. **Avaliação e qualidade da educação**. [S.l.], 2007. Documento apresentado no congresso da ANPAE de 2007. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/51.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/51.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2015.

GIESTA, N. C. Escola de ensino médio: cenário de ações político-afetivopedagógicas. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 5, p. 53-64, jan./jun. 2000.

GUSMÃO, J. B. Significados da noção de qualidade da educação na arena educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 100-124, jan./abr. 2013.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília (UNB), 2010.

HOUAISS, A. **Minidicionário Houaiss**. 3. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

IEMMA, A. F. **Estatística descritiva**. 1. ed. Piracicaba: Fi-sigma-rô publicações, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Educação básica**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Metodologia de concepção do IDEB** (nota técnica). Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=5](http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=5)>. Acesso em: 30 mar. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores educacionais**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **IDEP**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopses estatísticas da educação básica**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Relatórios pedagógicos**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/relatorios-pedagogicos>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resultados e resumos**. Brasília, DF, 2000-2014. Disponível em: <http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopses estatísticas**. Brasília, DF, 2000-2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA (ITV). Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://itv.org.br>>. Acesso em: 13 de novembro de 2015.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 4. ed. Campinas: Alínea, 2009.

KOETZ, C. M.; WERLE, F. O. C. Trajetória do sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado do Rio Grande do Sul. **Ensaio: avaliação e políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 77, p. 677-700, out./dez. 2012.

KOSLINSKI, M. P.; ALVES, F.; LANGE, W. J. Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1175-1202, out./dez. 2013.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010.

LIMA, K. Plano Nacional de educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade**, Brasília, DF, ano 24, n. 55, fev. 2015. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub1011061562.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MACHADO, M. B. C.; KIELING J. L. Campanha VIPOLU: Rigotto 2002 governador RS. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA – UFOP, 9., Ouro Preto, 2013. **Anais eletrônicos...** Ouro Preto, 2013. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/9o-encontro-2013/artigos/gt-historia-da-publicidade-educacao-institucional/campanha-vipolu-rigotto-2002-governador-rs>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MAGUIRE, M.; BALL, S. J. Discursos da reforma educacional no Reino Unido e nos Estados Unidos e o trabalho dos professores. In: MAINARDES, J.; BALL, S. J. (Org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p.4-16, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <[www.uepg.br/gppepe](http://www.uepg.br/gppepe)>. Acesso em: 11 set. 2015.

MILONE, G. **Estatística geral e aplicada**. São Paulo: Centage Learning, 2009.

OLIVEIRA, C. Tucana surpreende no RS e disputa com petista. **O Globo**, São Paulo, 02 out. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/402834>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OBSERVATÓRIO REGIONAL BASE DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE (ORBIS). **Construção e análise de Indicadores**. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade (ORBIS). Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://www.orbis.org.br/produtos-orbis>>. Acesso em: 1 set. 2015.

PAULILO, A. L. A. Pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 91, n. 229, p. 481-510, set./dez. 2010.

PEREIRA, G. A avaliação em larga escala e currículo. In: CORREA, J. J.; SOLIGO, V. **Políticas e indicadores de qualidade da educação: relações com as avaliações em larga escala**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo Sem Fronteiras**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. Atuação em rede e o projeto jovem de futuro: a privatização do público. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 407-428, abr./jun. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Fundação João Pinheiro (FJP). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

QUINALIA, C. L. et al. Política pública de educação uma análise do ENEM: exame nacional do ensino médio no distrito federal. **Revista Universitas/JUS**, v. 24, n. 1, p. 61-78, jan./jun. 2013.

RAMIREZ, V. L.; MENEGAT, J.; SARMENTO, D. F. Educação de qualidade e gestão pública: a construção do planejamento de uma secretaria da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração**, v. 31, n. 2, p. 313 – 333, mai./ago. 2015.

REGATTIERI, M.; CASTRO, M. Integração entre o ensino médio e a educação profissional: o plano legal. In: REGATTIERI, M.; CASTRO, M. (Org.). **Ensino médio e educação profissional: desafios da integração**. Brasília, DF: UNESCO, 2009a. p. 16-30.

REGATTIERI, M.; CASTRO, M, Políticas para o ensino médio integrado em discussão: *workshop* organizado pela UNESCO. Educação Geral e formação profissional: política pública em construção. In: REGATTIERI, M.; CASTRO, M. (Org.). **Ensino médio e educação profissional: desafios da integração**. Brasília, DF: UNESCO, 2009b. p. 119-127.

REGATTIERI, M.; CASTRO, M. (Org.). **Ensino médio e educação profissional: desafios da integração**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001923/192356por.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

RIBEIRO, V. M. (Coord.). **Indicadores da qualidade na educação/Ação Educativa**. São Paulo: Ação Educativa: UNICEF: INEP/MEC, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Comissão de Ensino Médio e educação Superior (CEED). **Parecer nº 310/2012**. Aprova o Regimento Escolar padrão para o Ensino Médio “Politécnico” a ser adotado por escolas da rede Pública Estadual que solicitarem credenciamento e autorização para o funcionamento desse curso a partir do ano letivo de 2012. Aprovado em 4 de abril de 2012. I – p. 17 e II p. 17, Porto Alegre, RS. Disponível em: <[file:///C:/Users/Ricardo/Downloads/1334679658pare\\_0310.pdf](file:///C:/Users/Ricardo/Downloads/1334679658pare_0310.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Mapa da transparência RS**. Porto Alegre, 20105 Disponível em: <<http://www.mapa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de governo Germano Rigotto**. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/upload/rigotto1.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de governo Tarso Genro**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Programa\\_de\\_Governo\\_Tarso\\_Genro.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de governo Yeda Crusius**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/upload/planoGovernoYeda\\_2007\\_2010.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/planoGovernoYeda_2007_2010.pdf)>. Acesso em: 6 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação e Cultura (SEC-RS). **Proposta para o ensino médio politécnico e educação profissional integrada ao ensino médio - 2011-2014**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens\\_med\\_proposta.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_proposta.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação e Cultura (SEC-RS). **Regimento referência das escolas de ensino médio politécnico da rede estadual**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://www.mat.ufrgs.br/ppgem/forum/regimento\\_referencia\\_politecnico.pdf](http://www.mat.ufrgs.br/ppgem/forum/regimento_referencia_politecnico.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2015.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L. S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. In: XV CONCURSO DE ENSAYOS DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL, 15., Caracas, 2001. **Anais eletrônicos...** Caracas, 2001. Disponível em: <<http://www.preac.unicamp.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano 1, n. 1, jul. 2009.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SCHREIBER, Mariana. Brasil 'avança em desenvolvimento humano' ou cai em ranking do IDH? Como interpretar relatório da ONU. **BBC Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151214\\_idh\\_brasil\\_onu\\_avanca\\_cai\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151214_idh_brasil_onu_avanca_cai_ms)>. Acesso em: 10 out. 2016.

SILVA JÚNIOR, J. R.; LUCENA, C.; FERREIRA, L. R. As relações entre o ensino médio e a educação superior no Brasil: profissionalização e privatização. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 807-838, jul./set. 2011.

SILVA, L. C.; MARQUES, M. R. A. A inclusão social e educacional nos 25 anos da aprovação da Constituição Federal de 1988. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 347-365, maio/ago. 2013.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SILVA, M. R. **O ensino médio como um campo de disputas**: interfaces entre políticas educacionais e movimentos sociais. [S.l.], 2016. Trabalho encomendado para a reunião científica regional da ANPED, em Curitiba, de 24 a 27 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-2-Ensino-Médio.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

SILVA, R. M. D. Os direitos culturais e a política educacional brasileira na contemporaneidade. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 123-136, jan./abr. 2010.

SIMÕES, C. A. Ensino médio de qualidade para todos: indicadores e desafios. In: REGATTIERI, M.; CASTRO, J. M. **Ensino médio e educação profissional**: desafios da integração. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

SOLIGO, V. A complexidade de mensurar: o conceito e a **construção de indicadores educacionais**. In: CORREA, J. J.; SOLIGO, V. (Org.). **Políticas e indicadores de qualidade da educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, L. G. de. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÉLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009.

SOUZA, S. Z. L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 175-190, julho/2003.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Ensino médio noturno: democratização e diversidade. **Revista Educar**, Curitiba, n. 30, p. 53-72, 2008.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873895, set. 2003.

SPOSATI, A. **Mínimos sociais e seguridade social**: uma revolução da consciência da cidadania. Brasília, DF: SAS MPAS/FUNDAP – 1997.

TAVARES, E. L. H.; FALEIRO, L. D. R. Políticas educacionais, avaliação e qualidade da educação no Brasil. In: CORSETTI, B. (Org.). **Avaliação da educação, gestão democrática e indicadores de qualidade**. São Leopoldo: Casa Leiria, 2015.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Revista Em Aberto**, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015.

VIRAÇÃO EDUCOMUNICAÇÃO. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://issuu.com/viracao>>. Acesso em: 6 set. 2016.

VITELLI, R. F. Defasagem idade-série em escolas estaduais de ensino médio no RS. In: FRITSCH, R. (Org.). **Ensino médio**: caminhos e descaminhos da evasão escolar. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 65-87.

WERLE, F. C. O. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Revista Ensaio**: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, Rio de Janeiro, v.19, n.73, p. 769–792, out./dez. 2012.

WERLE, F. O. C. (Org.). **Avaliação em larga escala**: foco na escola. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

## APÊNDICE A – Instrumento docentes

Escola:

Tempo que leciona na escola: (anos)

Atividades que desenvolve na escola.

Como você descreveria o significado da escola para você.

Sua escola acompanha os resultados dos indicadores de reprovação, abandono escolar e defasagem idade-série no Ensino Médio? Que estratégias utilizam para o enfrentamento dessa realidade? Explique.

A cada mudança de governo no estado do Rio Grande do Sul o que repercute na educação do Ensino Médio. Comente a respeito desse fato.

Como foram as políticas educacionais para o Ensino Médio durante o governo de Germano Rigotto? Os secretários de educação foram Nelsi Müller e José Fortunati. Como foram executadas na sua escola essas políticas.

De que forma essas políticas causaram algum tipo de impacto nos índices de reprovação e abandono escolar, no Ensino Médio, na sua escola.

Na proposta do Governo de Germano Rigotto para a educação foram colocados os seguintes pontos, que afetam diretamente o Ensino Médio.

**(Apresentar ao entrevistado os pontos):**

Como você avalia a efetivação ou não desses pontos.

Como foram as políticas educacionais para o Ensino Médio durante o governo de Yeda Crusius? A secretária de educação era a professora Mariza Abreu.

Como foram executadas na sua escola essas políticas.

De que forma essas políticas causaram algum tipo de impacto nos índices de reprovação e abandono escolar, no Ensino Médio, na sua escola.

Na proposta do Governo Yeda Crusius para a educação foram colocados os seguintes pontos, que afetam diretamente o Ensino Médio.

**(Apresentar ao entrevistado os pontos):**

Como você avalia a efetivação ou não desses pontos.

Como foram as políticas educacionais para o Ensino Médio durante o governo de Tarso Genro? O secretário de educação era o professor José Clóvis de Azevedo. Como foram executadas na sua escola essas políticas.

De que forma essas políticas causaram algum tipo de impacto nos índices de reprovação e abandono escolar, no Ensino Médio, na sua escola.

Na proposta do Governo Tarso Genro para a educação foram colocados os seguintes pontos, que afetam diretamente o Ensino Médio.

**(Apresentar ao entrevistado os pontos):**

Como você avalia a efetivação ou não desses pontos.

De que forma as políticas públicas federais causaram algum tipo de impacto nos índices de reprovação e abandono escolar do Ensino Médio, na sua escola.

Que outros fatores ou grupos sociais, para além das políticas públicas educacionais, também atuam nos resultados desses indicadores no Ensino Médio, na sua escola.

As mudanças de governo e de propostas de educação que consequências trouxeram para seus alunos, seu trabalho e sua escola?

## **APÊNDICE B – Cartões apresentados aos pesquisados**

### **Conjunto de diretrizes como principais desafios da educação do Rio Grande do Sul, com foco no Ensino Médio.**

**(Diretrizes de Governo Germano Rigotto, 2002, p. 26).  
Secretário de Educação: José Fortunati.**

#### **Diretrizes para a educação no Rio Grande do Sul**

- Promoção da qualidade no Ensino Fundamental, uma vez que o acesso está praticamente universalizado.
- Aumento das matrículas no Ensino Médio, com aumento da oferta de vagas na rede estadual em resposta à demanda da sociedade.
- Promoção da qualidade no Ensino Médio.
- Expansão e diversificação da educação profissional, em função das exigências do mercado de trabalho.
- Implementação da educação de jovens e adultos, por meio de programas de alfabetização de adultos e oferta de cursos adequados de Ensino Fundamental e Médio.
- Melhoria do atendimento da educação especial, para promover quando possível a inclusão em classes regulares e consolidar parcerias com instituições como a APAE.

**Conjunto de diretrizes como principais desafios da educação do Rio Grande do Sul, com foco no Ensino Médio.  
(Diretrizes de Governo de Yeda Crusius, 2006, p. 33-35).  
Secretária de Educação: Mariza Abreu.**

**Diretrizes para a educação do Rio Grande do Sul**

- Consolidar um sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento escolar dos alunos
- Garantir a oferta de formação continuada para os professores.
- Criar incentivos financeiros e salariais, às escolas e aos professores.
- Estimular o aprimoramento do desempenho profissional dos professores.
- Implantar laboratórios de informática educativa nas escolas estaduais e assegurar o acesso à internet, em parceria com a comunidade e outros setores sociais organizados.
- Implantar projetos-piloto de escolas de qualidade com tempo integral, priorizar regiões mais atrasadas/famílias mais pobres debatida com a comunidade escolar.
- Aumento da escolaridade média dos jovens; expandir a oferta de ensino médio nas escolas estaduais, com mais vagas no período diurno.
- Criar um programa para suprir a falta de professores e dar atenção à distribuição de livros didáticos que atendam às novas propostas curriculares para o ensino médio.
- Ampliar e melhorar a oferta de cursos profissionalizantes.
- Promover a inclusão, manter na rede estadual de ensino classes e escolas especiais; manter e intensificar parcerias com instituições.
- Modernizar a gestão educacional criando um sistema de metas e indicadores de resultado e esforço, monitorando taxas de repetência, abandono escolar e distorção idade-série avaliando o rendimento dos alunos e das escolas de ensino médio.
- Melhorar a qualidade dos serviços educacionais, avançando na gestão democrática e na autonomia da escola, a qual deve responsabilizar-se por seus resultados.
- Intensificar ações de capacitação de gestores escolares, incluindo direções das escolas e conselhos escolares.

**Conjunto de diretrizes como principais desafios da educação do Rio Grande do Sul, com foco no Ensino Médio.  
(Diretrizes de Governo de Tarso Genro, 2010, p. 14-17).  
Secretário de Educação: José Clóvis de Azevedo.**

**Diretrizes para a educação do Rio Grande do Sul**

- Assegurar uma educação de qualidade.
- Democratização da educação para construção da qualidade na educação básica.
- A valorização dos trabalhadores em educação e relação de respeito e diálogo com o CPERS-Sindicato.
- A qualificação dos espaços físicos, segurança nas escolas e criação de políticas que valorizem o esporte.
- O acesso da comunidade escolar à tecnologia e à cultura.
- Acesso, suporte à permanência e qualificação do Ensino Médio e Profissional.
- A criação do ProUni-RS.

**APÊNDICE C – Carta de anuência**

Eu, \_\_\_\_\_ diretor(a) da escola

---

Assino esse documento indicando a autorização para que a pesquisa “ As políticas públicas dos governos do Estado do Rio Grande do Sul (2003-2014) e suas interferências nos resultados dos indicadores de qualidade da Educação Básica” seja desenvolvida na escola. Realizada pelo doutorando Ricardo Ferreira Vitelli do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) com a orientação da professora doutora Flávia Obino Corrêa Werle. O objetivo da pesquisa é identificar de que forma as políticas implantadas nesses três governos tiveram influência nos indicadores de qualidade da Educação Básica. Para isso serão realizadas entrevistas em profundidade, individuais, com docentes que atuaram no Ensino Médio no período de 2003-2014. A justificativa para a realização desse estudo se deu em função de minha trajetória de pesquisa nas áreas de políticas educacionais, indicadores de qualidade e Ensino Médio. Para o desenvolvimento dessa pesquisa serão tomados todos os cuidados éticos e de não identificação dos participantes da pesquisa, bem como das escolas. Os dados serão utilizados com fins exclusivamente investigativos.

Porto Alegre, agosto de 2016

Diretor(a) da escola:

**APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido**

Meu nome é Ricardo Ferreira Vitelli, sou professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e também aluno de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa instituição, minha orientadora é a professora dra Flávia Obino Corrêa Werle. Apresento o meu estudo intitulado “As políticas públicas dos governos do estado do Rio Grande do Sul (2003-2014) e suas interferências nos resultados dos indicadores de qualidade da educação básica” que buscar avaliar de que forma as políticas públicas dos três governos no período de 2003 a 2014 interferiram nos resultados dos indicadores de qualidade da Educação Básica, em escolas públicas que ofertam a modalidade de Ensino Médio.

A escolha por essa temática de pesquisa se deu em função de minha trajetória de pesquisa na área de políticas educacionais e de indicadores de qualidade no Ensino Médio. Para isso, serão realizadas entrevistas com professores de algumas escolas que tenham atuado no Ensino Médio nesse período de estudo. Serão entrevistas em profundidade, realizadas individualmente, gravadas, transcritas. A transcrição será retornada ao pesquisado com o objetivo de dar aprovação ou não a redação apresentada. Não serão identificados nem os professores nem as escolas pesquisadas. Os dados obtidos da pesquisa serão utilizados apenas com fins de investigação. Sua participação pode ser interrompida se for de sua decisão, em qualquer momento da investigação. Disponho meu e-mail ([vitelli@unisinobr](mailto:vitelli@unisinobr)) para o caso de eventuais esclarecimentos. Assim como de minha orientadora ([flaviaw@unisinobr](mailto:flaviaw@unisinobr)).

Assim sendo, sua participação é de vital importância para o desenvolvimento dessa pesquisa. Obrigado.

Pesquisador: Ricardo Ferreira Vitelli

Orientadora: Flávia Obino Corrêa Werle

Pesquisado(a):