

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

EDUGAS LOURENÇO COSTA

A POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO EM
TEMPO INTEGRAL (EMTI): PARÂMETROS DE
OPERACIONALIZAÇÃO E EQUALIZAÇÃO DE
OPORTUNIDADES

Passo Fundo

2021

Edugas Lourenço Costa

A POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO EM
TEMPO INTEGRAL (EMTI): PARÂMETROS DE
OPERACIONALIZAÇÃO E EQUALIZAÇÃO DE
OPORTUNIDADES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Doutor em Educação, tendo como orientadora a Professora Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais

Passo Fundo

2021

C837p Costa, Edugas Lourenço
A política de fomento ao ensino médio em tempo integral –
EMTI [recurso eletrônico]: parâmetros de operacionalização e
equalização de oportunidades / Edugas Lourenço Costa. – 2020.
1.7 MB ; PDF.

Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo
Fundo, 2021.

1. Educação e estado. 2. Ensino médio. 3. Justiça social.
4. Igualdade. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientadora.
II. Título.

CDU: 37.014.5(81)

À Irazema dos Santos Costa (*in memoriam*) e
João Miguel Costa (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Silvia, pelo apoio, incentivo, paciência e companheirismo.

Aos meus filhos Ágata e Pedro, fontes de minha inspiração.

Aos meus irmãos e irmãs, pelo incentivo.

Aos meus amigos e amigas, pelo entusiasmo.

Aos colegas de aula, pelas relevantes discussões ao longo deste período formativo.

À Universidade de Passo Fundo pela bolsa de estudos que permitiu o desenvolvimento da presente pesquisa.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade de Passo Fundo.

Ao professor Dr. Júlio Bertolin pela disponibilidade em contribuir.

Meu especial agradecimento à minha orientadora Prof^a. Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, pelo incentivo, confiança e entusiasmo.

Ao grupo Mapa do Financiamento em Educação no Rio Grande do Sul (Edital CNPq – Ciências Humanas, 022/2014), pelas preciosas colaborações.

Aos colegas que fazem parte do grupo Mapa do Financiamento pelas discussões, pelos incentivos e parcerias.

À banca examinadora, Prof^a. Dr^a. Carina Tonietto (IFRS), Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza (UFPR), Prof. Dr. Altair Alberto Fávero (UPF), Prof. Dr. Júlio Cesar Godoy Bertolin (UPF) e Prof. Dr. Rafael Pavan (UPF), pelas relevantes contribuições ao desenvolvimento do presente estudo.

RESUMO

O presente estudo descreve e analisa, circunstancialmente, a implementação de uma política educacional pública, no caso específico, a de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Adota-se como objetivo geral o de compreender os parâmetros de operacionalização da referida política, indicando as suas possíveis implicações no processo de equalização de oportunidades sociais e educacionais. Esse intuito se conforma a partir do seguinte problema de pesquisa: em que medida critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI – incluindo a definição das escolas contempladas - correlacionam-se com a promoção da equidade social e educacional? A pesquisa que deu origem ao estudo partiu da hipótese central que, eventualmente, programas e políticas educacionais podem portar, em si, a reprodução da desigualdade. Assim, o presente trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, cujo caminho metodológico pautou-se por uma base documental, amparada nas definições de Cellard (2008), Gil (2009) e Evangelista (2012). O *corpus* documental selecionado foi constituído a partir das legislações, notas técnicas e demais documentos produzidos por órgãos oficiais, apontando as diretrizes orientativas da implementação do EMTI. Recorreu-se, ainda, à base de dados e microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bem como aos indicadores de nível socioeconômico (Inse) das escolas beneficiadas pela política no âmbito das redes estaduais do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Na perspectiva de identificar e produzir dados sobre as escolas contempladas com o EMTI, foram também realizados levantamentos nas Secretarias Estaduais de Educação (SEE) dos estados foco do estudo, assim como nos relatórios do Ministério da Educação. Nessa direção, os achados de pesquisa foram analisados à luz da estrutura de produção do conhecimento científico proposta pelos metodólogos Quivy e Campenhoudt (1998). Mantendo como pauta a hipótese central, a descrição e exame da política de fomento ao EMTI foi examinada considerando-se o conceito de equidade ancorado em John Rawls (1997), Cademartori (1992) e Gomes (1992). Tomou-se como pressuposto o de que a concepção de equidade conjuga princípios capazes de assegurar critérios para a ampliação de oportunidades educacionais e, conseqüentemente, sociais. Nesse sentido, a pesquisa evidenciou, após uma leitura endereçada e correlacional do *corpus* documental, que a política de fomento ao EMTI implicou, entre outros movimentos, em critérios de desempenho e regulação/distribuição por resultados. Em razão da hipótese central, o relatório de pesquisa conclui que a política de fomento ao EMTI, no recorte e circunstâncias em estudo - estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul - apresenta marcas de uma possível reprodução da desigualdade social e educacional.

Palavras-chave: Política educacional. Equidade. Desigualdade. Justiça Social.

ABSTRACT

Present study describes and analyzes, circumstantially, the implementation of a public educational policy, in the specific case, the policy of fostering Full Time High School - EMTI. The general objective is to understand the parameters of operationalization of the referred policy, indicating its possible implications in the process of equalization of social and educational opportunities. This aim is based on the following research problem: to what extent operationalization criteria of the EMTI promotion policy - including a definition of the contemplated schools - are correlated with the promotion of social and educational equity? The research that gave rise to the study starts from the central hypothesis that, eventually, educational programs and policies can carry, in themselves, the reproduction of inequality. This way, the present work is a qualitative, exploratory and descriptive research, whose methodological path was based on a documentary basis, based on Cellard's (2008); Gil's (2009) and Evangelista's (2012) definitions. The selected documentary *corpus* was constituted from the legislation, technical notes and other documents produced by official organism, pointing out the guidelines for the implementation of the EMTI. We also used the database and microdata of the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep); as well as the socioeconomic level indicators (Inse) of the schools benefited by the policy within the state networks of Rio Grande do Sul and Santa Catarina. With a view to identifying and producing data about the schools covered by the EMTI, we also carried out surveys at the State Education Secretariats (SEE) of the states that are the focus of the study, as well as in the reports of the Ministry of Education. In this sense, the research findings were analyzed in the light of the scientific knowledge production structure proposed by the methodologists Quivy and Campenhoudt (1998). Keeping the central hypothesis as a guideline, the description and examination of the policy for the promotion of EMTI was examined considering the concept of equity anchored in John Rawls (1997); Cademartori (1992) and Gomes (1992). Based on the assumption that the concept of equity combines principles capable of ensuring criteria for expanding educational and, consequently, social opportunities. In this sense, the research showed, after an addressed and correlational reading of the documentary *corpus*, that the EMTI promotion policy implied, among other movements, performance criteria and regulation / distribution by results. Due to the central hypothesis, the research report concludes that the policy to promote EMTI, in the context and circumstances under study - states of Santa Catarina and Rio Grande do Sul - shows signs of a possible reproduction of social and educational inequality.

Keywords: Educational policy. Equity. Inequality. Social justice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1. As etapas do procedimento científico.....	22
Imagem 2. Operacionalização das vinculações da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação básica	54
Imagem 3. Estrutura e origem dos recursos públicos para manutenção e desenvolvimento do ensino	55
Gráfico 1. Desempenho escolar <i>versus</i> nível socioeconômico.....	58
Quadro 1. Fatores de ponderação para operacionalização do Fundeb definidos para o exercício 2019.....	59
Quadro 2. Valor aluno/ano no Rio Grande do Sul <i>versus</i> fatores de ponderação estimado para o exercício 2019.....	
Quadro 3. Síntese do mapeamento da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral	69
Gráfico 1. Desempenho escolar <i>versus</i> nível socioeconômico.....	81
Quadro 4. Configuração dos níveis socioeconômicos dos alunos.....	89
Quadro 5. Quadro de referência do Inep dos indicadores de nível socioeconômico das escolas.....	90
Gráfico 2. Escolas do Rio Grande do Sul agrupadas por indicador de nível socioeconômico	92
Quadro 6. Escolas do Rio Grande do Sul eleitas ao ensino médio de tempo integral <i>versus</i> indicador de nível socioeconômico	93
Quadro 7. Índice de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Rio Grande do Sul contemplados com escolas de ensino médio de tempo integral	94
Imagem 5. Faixas do Índice de Desenvolvimento Sócioeconômico	95
Quadro 8. Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro Educação dos municípios sul-rio-grandenses contemplados com escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	95
Imagem 6. Leitura do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	96
Imagem 7. Aspecto externo da Escola Estadual de Ensino Médio Senador Salgado Filho - Alvorada/RS.....	97

Imagem 8. Aspecto interno da Escola Estadual de Ensino Médio Senador Salgado Filho - Alvorada/RS	97
Gráfico 3. Taxa de rendimento das escolas com Ensino Médio em Tempo Integral da região metropolitana do Rio Grande do Sul	98
Quadro 9. Transferência de recursos para egressos da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral no Rio Grande do Sul	99
Gráfico 1. Escolas eleitas para o Ensino Médio em Tempo Integral agrupadas por Indicador de Nível Socioeconômico no Rio Grande do Sul.....	100
Gráfico 2. Escolas de ensino médio da rede estadual de Santa Catarina agrupadas por Indicador de Nível Socioeconômico	101
Quadro 10. Indicador de Nível Socioeconômico das escolas de Santa Catarina com acesso à política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral	101
Quadro 11. Escolas de Santa Catarina eleitas ao Ensino Médio em Tempo Integral agrupadas por municípios e região	102
Quadro 12. Transferência de recursos para egressos da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral em Santa Catarina.....	104
Gráfico 6. Escolas definidas para receberem recursos adicionais através da política de Ensino Médio em Tempo Integral em Santa Catarina <i>versus</i> Indicador de nível socioeconômico	105
Quadro 13. Taxa de incidência de Indicador de Nível Socioeconômico.....	108

LISTA DE SIGLAS

§	parágrafo
Art.	Artigo
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	Custo Aluno Qualidade -
CF	Constituição federal
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CLT	Consolidação das leis trabalhistas
Consed	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
DEE	Departamento de Economia e Estatística
DF	Distrito federal
EC	Emenda constitucional
Eja	Educação de Jovens e Adultos
EMTI	Ensino médio em tempo integral
Enem	Exame Nacional de Ensino Médio
FDP	Folha de pagamento
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo nacional de desenvolvimento da educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de participação dos municípios
Fundeb	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação básica
Fundef	Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério
GLP	Gás liquefeito do petróleo
IBGE	Instituto brasileiro de geografia e estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transportes intermunicipais e interestaduais e de comunicações
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico –
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Inse	Indicador de nível socioeconômico
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF-Ouro	Imposto sobre operação financeira envolvendo ouro como ativo financeiro
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPlexp	Imposto sobre produtos industrializados proporcional às exportações
IPTU	Imposto predial e territorial urbano
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
IRRF _e	Imposto de renda retido na fonte estadual
IRRF _m	Imposto de renda retido na fonte municipal
ISSQN	Imposto sobre serviço de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
ITCMD	Imposto sobre transmissão causa <i>mortis</i> e doações
ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural
LC97	Lei Complementar nº 97
LDB	Lei de diretrizes e bases da educação nacional
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
Mec	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida provisória
OCDE	Organização para cooperação e desenvolvimento econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
Pec	Propostas de Emendas à Constituição
Pib	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano nacional de educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proinfância	Programa de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos Para a Educação Infantil
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação

RS	Rio Grande do Sul
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Seb	Secretaria da Educação Básica
SEE	secretarias estaduais de educação
SC	Santa Catarina
UF	Unidades Federativas
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VA	Valor aluno
VAA	Valor aluno/ano

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 OBJETIVOS	16
1.2 JUSTIFICATIVA	16
1.3 METODOLOGIA: DELIMITAÇÃO E PROCEDIMENTOS	17
1.3.1 Delimitação da pesquisa.....	19
1.3.2 Procedimentos e técnicas de coleta e tratamento de dados.....	21
1.3.3 Estrutura da tese.....	24
2 UMA REVISÃO CONCEITUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA EDUCACIONAIS	26
2.1 MECANISMO DE REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	33
3 ESTRUTURAS PARA ANÁLISE DA POLÍTICA DO EMTI	37
3.1 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO	37
3.2 OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS E EQUIDADE.....	39
3.3 ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS.....	45
4 A POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL: OBJETIVOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE OPERACIONALIZAÇÃO.....	63
4.1 DESIGUALDADE E EQUIDADE NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO AO ENSINO PÚBLICO.....	73
4.2 O CAPITAL CULTURAL NO ÂMBITO DOS INDICADORES DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	78
5 MAPEAMENTO DA POLÍTICA DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL NAS REDES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL E DE SANTA CATARINA	85
5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL NO RIO GRANDE DO SUL	92
5.2. A IMPLEMENTAÇÃO DO EMTI EM SANTA CATARINA	100
5.3. ANÁLISE CIRCUNSTANCIADA DA POLÍTICA DE FOMENTO AO EMTI À LUZ DA PERSPECTIVA DE EQUIDADE	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

Tomando um caminho reflexivo que passa pela condição histórica de produção de uma política educacional, inicia-se o presente relatório, fruto do trabalho de tese de doutoramento, indicando que as suas pesquisas e resultados estão indexados em circunstâncias temporais. Ou seja, em outro momento e sob outras circunstâncias, se lograria de resultados diferentes. Sim, o estudo em tela compreende o contexto presente das reformas educacionais e reconfiguração da “governança do setor público” (BALL, 2014, p.65), que envolve “a pressão por um Estado menor, mais modesto e limitado” (BALL, 2014, p. 89). Ainda, que remete a um campo de redefinições do seu papel e condicionamento das ações institucionais a um corpo regulatório (AFONSO, 2001), no qual a avaliação/verificação/quantificação/comparação figuram como categorias centrais das proposições, desenvolvimento e implementação de políticas educacionais (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015).

Tal contexto de reformas se ancora também na racionalização do uso dos recursos públicos que permitem a materialização das políticas educacionais. Isso, a partir de pressupostos de eficiência, de resultados, de competências, de responsabilização e de meritocracia (FREITAS, 2012; HYPOLITO, 2010). Fenômenos cujo pano de fundo está relacionado com concepções neoliberais (BALL, 2014; FREITAS, 2012), ainda que a custo da fragilização das garantias de acesso, qualidade e equidade na educação básica.

Com base em tal reflexão, o presente trabalho se propõe a analisar a implementação da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), considerando a sua inserção na Reforma do Ensino Médio. Política essa introduzida pela Medida Provisória (MP) 746, de 2016 (BRASIL, 2016b) e institucionalizada pela Lei 13.415, de 2017 (BRASIL, 2017a). Essa normativa, neste trabalho, será compreendida a partir de três circunstâncias históricas previamente definidas: a análise de variáveis como a escolha das escolas para participação na referida política, o *locus* de pesquisa circunscrito às redes estaduais dos estados do Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC) e, ainda, a etapa inicial de sua implementação. Esta, representada pelos indicadores produzidos em 2017, 2018 e 2019, ou seja, na primeira edição do Programa, conforme artigo (Art.) 3º da Portaria 1.145, de 2016 (BRASIL, 2016c).

De acordo com Kuenzer (2017, p. 352), a Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/17) ancora-se na constituição de “um novo bloco hegemônico que, inexoravelmente, e sem resistência efetiva, vai processando o ajuste a favor do capital”. Não obstante, a autora destaca o conjunto de reformas que se associam a do Ensino Médio, a exemplo da Reforma da Previdência e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (ROSSI *et al.*, 2019). Essas se

traduzem em ajustes nos gastos públicos, aprovação e regulamentação de projetos de lei, austeridade fiscal e, “na área da educação, o ajuste no Ensino Médio” (ROSSI *et al.*, 2019). Nessa direção, a Reforma do Ensino Médio, já amplamente discutida por autores como Motta e Frigotto (2017), Kuenzer (2017), Ferretti e Silva (2017), Ferretti (2018) e Araújo (2018), entre outros, não aconteceu isolada de outras reformas. Todas alinhadas a um contexto histórico de questionamento do “caráter público e inclusivo” da escola básica (SILVA; SCHEIBE, 2017, p.19).

Ao analisar o contexto da Reforma do Ensino Médio, introduzida pela MP 746/2016, Araújo (2018, p.221) entende que ela dá continuidade a medidas similares que, historicamente, vêm sendo implementadas. Isso, na perspectiva de que a formação de nível médio possa atender “as demandas imediatas dos setores produtivos”. Todavia, a introdução de tal reforma por MP, confere certa diferença em relação à condução de outras alterações no âmbito do Ensino Médio.

O caráter antidemocrático com que foi proposta, conduzida e aprovada (ARAÚJO, 2018) a Reforma do Ensino Médio, figurou como uma das marcas desse movimento que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei 9394/1996) e a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei 11.494 de 2007. Tal marca representou a eliminação da voz “das entidades que compõem o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio” (SILVA; SCHEIBE, 2017, p.26).

As considerações de Araújo (2018) apontam que o contexto de reforma do Ensino Médio contemplou os interesses dos principais interlocutores¹, por sua vez, interessados na flexibilização promovida pelas alterações de outras normativas. Dentre estas, a da legislação educacional, trabalhista, curricular e, conseqüentemente, nos direcionamentos que permitem o avanço do mercado de serviços e produtos educacionais. Estes, por sua vez, ancorados ao “pragmatismo utilitarista” (KUENZER, 2017, p.346) da agenda de reconfiguração do papel do Estado. Justo por tais interesses, no texto da Exposição de Motivos 0084/2016/Ministério da Educação e Cultura (Mec) que embasa a MP 746/2016 é informado que, com a Reforma do Ensino Médio, os sistemas estaduais de ensino seriam capazes de “oferecer um currículo atrativo e convergente com as demandas para um desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2016a, s/p).

¹ Expressão relativa à forte atuação, influência e interesses de setores da sociedade civil ligados ao empresariado educacional (FERRETTI, 2018), nos rumos e nas definições que consubstanciaram a reforma do Ensino Médio introduzidas pela Medida Provisória 746/2016.

De acordo com Ferretti e Silva (2017, p. 393), os argumentos que endossaram a Exposição de Motivos para a Reforma do Ensino Médio aglutinaram-se em torno do baixo desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática e da estrutura curricular excessiva e desinteressante aos estudantes, corresponsáveis pelos baixos resultados de desempenho educacional (notas). Ainda, na necessidade de diversificação e flexibilização do currículo e nos baixos níveis de acesso (16,5%) ao ensino superior por parte dos jovens concluintes do Ensino Médio. Aliás, boa parte dos argumentos utilizados na Exposição de Motivos 0084/2016/MEC repousa nos condicionantes de desempenho e resultado, uma vez que:

5. Apesar de tantas mudanças ocorridas ao longo dos anos, o Ensino Médio apresenta resultados que demandam medidas para reverter esta realidade, pois um elevado número de jovens encontra-se fora da escola e aqueles que fazem parte dos sistemas de ensino não possuem bom desempenho educacional (BRASIL, 2016a, s/p).

Assim, a lógica da Reforma do Ensino Médio parece estar alicerçada na ideia pragmática de melhorar resultados, pois

9. Nos resultados do SAEB², o Ensino Médio apresentou resultados ínfimos. Em 1995, os alunos apresentavam uma proficiência média de 282 pontos em matemática e, hoje, revela-se o índice de 267 pontos, ou seja, houve uma queda de 5,3% no desempenho em matemática neste período. Os resultados tornam-se mais preocupantes, observado o desempenho em língua portuguesa: em 1995, era 290 pontos e, em 2015, regrediu para 267 - uma redução de 8% (BRASIL, 2016a, s/p).

As justificativas asseveram, ainda, que a democratização da oferta de matrículas da educação básica anda em descompasso com o acesso e permanência no Ensino Médio. Alerta-se que apenas 58% dos alunos (de 15 a 17 anos) estavam na escola e que “a qualidade de ensino além de não acompanhar o direito de acesso, decresceu, uma vez verificados os resultados de aprendizagem apresentados” (BRASIL, 2016a, s/p). Outros apontamentos que corroboram a intenção da Reforma do Ensino Médio são a estagnação do Índice de Desenvolvimento Da Educação Básica (Ideb) agravado pelos baixos desempenhos na maioria das unidades federativas. Ainda, que o modelo de aprendizagem não favorecia o desenvolvimento das habilidades e competências dos estudantes para alinhá-los ao mundo do trabalho, ao ensino superior e à formação técnica (BRASIL, 2016a).

² Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Dessa forma, o texto, que embasou a MP 746/16 e a consequente Lei de conversão, a 13.415/2017, ancorou-se fortemente na narrativa dos resultados educacionais que, para além das proposições e reestruturações curriculares, evidencia uma racionalidade imposta à aplicação dos recursos para o desenvolvimento do Ensino Médio em tempo integral. Política essa que, vale ressaltar, compõe toda a Reforma do Ensino Médio. A proposição e a materialização de escolas com ensino em tempo integral, “não se define apenas pela extensão da jornada, mas, também, pela criação de condições objetivas para que tal extensão resulte, de fato, em melhor educação” (FERRETTI, 2018, p.28). Ou seja, é oportuno, para além das questões de tempo, se conhecer, entender e problematizar as diretrizes e critérios de operacionalização dos recursos que serão adicionados aos já existentes e colocados em curso para a materialização da política, o que implica pensar, também, o seu financiamento.

Assim, ante ao exposto e diante da Reforma do Ensino Médio e seus desdobramentos, o movimento aqui proposto é o de investigar e descrever, circunstancialmente, a implementação da política de fomento ao EMTI, visando abranger os parâmetros de operacionalização da referida política e indicando as suas possíveis implicações ao processo de equalização de oportunidades sociais e educacionais. Nessa direção, deve-se ponderar que há uma literatura que aponta o desempenho como fortemente influenciado pelo capital cultural (BOURDIEU, 1979, 2007a; NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002; BERTOLIN; AMARAL; ALMEIDA, 2019). Ainda, que a performance dos alunos é profundamente determinada por seus respectivos *backgrounds* (BERTOLIN; FIOREZE, 2016). Assim sendo, ações e programas de políticas educacionais baseados apenas no desempenho podem privilegiar, no sentido de alocar recursos e melhorias, por exemplo, prioritariamente grupos cujo capital cultural já os coloca em condições distintas em relação aos demais.

Ainda que estudos já tenham demonstrado que onexo causal entre investimento e desempenho seja fraco (PAVAN, 2017), não significa que a aplicação dos recursos disponíveis ou disponibilizáveis possa prescindir da distribuição equitativa e da possível promoção da equidade. Nesse sentido, a hipótese central sustentada no presente trabalho é a seguinte: eventualmente, programas e políticas educacionais podem portar, em si, a reprodução da desigualdade. Tal hipótese sustenta-se na lógica de que uma ação de política educacional - no caso o fomento ao EMTI -, voluntária ou involuntariamente pode privilegiar escolas que atendam a alunos em melhor situação social e educacional. A primeira, verificada por meio do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse), e a segunda, pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), podem somar privilégios oferecidos a grupos já favorecidos, promovendo iniquidades e/ou desigualdades. Diante do exposto, formulou-se o seguinte

problema: Em que medida critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI - incluindo a definição das escolas contempladas -, correlacionam-se com a promoção da equidade social e educacional? Considerando que correlacionar significa estabelecer ou construir uma relação de correspondência entre dois pontos, o problema de pesquisa está estruturado de forma a sustentar a tese de que alguns critérios de operacionalização do EMTI têm o potencial para promover ou dificultar a equidade social e educacional.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral estruturado para este estudo foi o de compreender os parâmetros de operacionalização da política de fomento ao EMTI, indicando as suas possíveis implicações ao processo de equalização de oportunidades sociais e educacionais, sobretudo em relação a variáveis de definição das escolas beneficiadas e a equalização de oportunidades.

Na direção desse, elencou-se como objetivos específicos:

- a) mapear e apresentar informações acerca das escolas beneficiadas pela Política nos estados do RS e SC, tendo como base seus respectivos indicadores educacionais e socioeconômicos (Inse);
- b) confrontar e problematizar dados acerca da política de fomento do EMTI e sua implementação nos dois Estados em relevo;
- c) examinar os dados da política de fomento à luz do conceito de equidade.

1.2 JUSTIFICATIVA

A política de fomento ao EMTI é representada inicialmente pela MP 746/2016, sendo regulamentada pela Lei 13.415/2017 e legislações decorrentes, como já posto anteriormente. Em uma análise circunstanciada ao conceito de equidade, a Política em tela apresenta - em seu ordenamento jurídico-normativo -, aparentes critérios vinculados à lógica da competitividade, da supervalorização e da quantificação dos resultados. Ainda, da meritocracia e da responsabilização.

Tomando-se a primeira edição do Programa que legisla sobre o EMTI, especificamente o Art. 3º da Portaria 1.145 (BRASIL, 2016c), representado pelos indicadores produzidos em 2017, 2018 e 2019 nos estados de SC e RS, busca-se neste estudo discutir circunstancialmente o EMTI. Tal reflexão ancora-se na esfera dos critérios para a sua implementação, o que justifica

esta pesquisa por considerar que colaborou com o debate sobre possíveis implicações de políticas educacionais ao processo de equalização de oportunidades sociais e educacionais.

1.3 METODOLOGIA: DELIMITAÇÃO E PROCEDIMENTOS

Para Gamboa (2012, p. 26), o “método tem a ver com os caminhos e os instrumentos de fazer ciência e [...] a epistemologia aplicada à investigação científica em educação tem como papel fundamental questionar constantemente essa atividade” Assim, a epistemologia, aplicada ao método, possibilita a verificação constante do processo investigativo, indicando se o caminho metodológico remete à produção científica de qualidade. Nessa direção, Gil (2009, p. 8) define método científico como o “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”.

De acordo com Minayo, Deslandes e Gomes (2012, p. 15-16), as concepções teóricas que embasam a metodologia não ficam circunscritas a aspectos técnicos e, nesse sentido, a abordagem teórico-metodológica possibilita uma “articulação entre a teoria e a realidade empírica, possibilitando, parâmetros para caminhar na produção do conhecimento”. Assim, a pesquisa, enquanto “processo formal e sistemático, configura-se como atividade fundamental da ciência na sua indagação e construção de novos conhecimentos” (GIL, 2008, p. 26).

Ante ao exposto, é oportuno enfatizar que a metodologia do presente trabalho se pautará na pesquisa documental. Esta, a partir de fonte de dados específicas (documentos), utiliza-se de diferentes técnicas para compreender, interpretar, analisar fenômenos e situações (CELLARD, 2008; GIL, 2008, 2009; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; FÁVERO; CENTENARO, 2019). De acordo com Evangelista (2012, p.7), documentos estão envoltos em intencionalidades, valores e discursos, apresentando ao pesquisador o desafio de

encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes e das perspectivas que não raro obliteradas no texto - estão em litígio e em disputa pelo conceito.

Para encontrar este sentido, é preciso considerar a interrogação metódica acerca das evidências, pistas e concepções contidas explícita ou implicitamente nos documentos. Isso, tendo em vista entender suas contradições e seus paradoxos, desconstruindo-os, de modo a captar os aspectos das expressões, proposições e intencionalidades que subjazem as linhas e entrelinhas de um documento (EVANGELISTA, 2012). Em específico, os documentos de

políticas educacionais merecem um olhar cuidadoso para investigação de suas “origens, tendências que expressa, rede de influências que o produziu, metamorfoses e ressignificações que opera na apropriação de projetos de poder” (EVANGELISTA, 2012, p. 10).

Para a análise de um documento, um dos procedimentos adequados é a identificação dos conceitos-chave e das expressões ou vocábulos que os compõem, formando uma teia ou rede conceitual revelada através do *corpus* constituído. Nessa direção, as considerações de Cellard (2008, p.303) apontam que

delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos é, aliás, uma precaução totalmente pertinente no caso de documentos mais recentes [...]. Deve-se também prestar atenção aos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados. Finalmente, é útil examinar a lógica interna, o esquema ou o plano do texto: Como um argumento se desenvolveu? Quais são as partes principais da argumentação? etc. Essa contextualização pode ser, efetivamente, um poderoso apoio, quando, por exemplo, comparam-se vários documentos da mesma natureza.

Identificada a lógica de determinado documento - a partir da recorrência de seus conceitos-chave -, os passos que seguintes referem-se ao exame da lógica interna, tendo em vista compreender a racionalidade que permeia o documento, entendendo o seu sentido, procedendo a sua análise (EVANGELISTA, 2012). Nesse sentido, Cellard (2008, p.303) assevera que “a escolha de pistas documentais apresentadas no leque que é oferecido ao pesquisador, deve ser feita à luz do questionamento inicial”, tendo em vista interpretação e análise coerente e, conseqüentemente, produção de conhecimento.

Considerando o universo de exploração de fontes documentais, o *corpus* documental para a presente pesquisa constituiu-se de documentos jurídico-normativos, tais como constituição federal (CF), emendas constitucionais (EC), leis, portarias, decretos e resoluções. Esse circunscreve, prioritariamente, a legislação que versa sobre a política de fomento adicional ao EMTI, identificando os conceitos-chave e/ou indicadores, critérios e parâmetros de operacionalização dos recursos aplicáveis no programa. Assim, recorreu-se, especialmente, ao texto da MP 746 de 2016 (BRASIL, 2016b), da Lei 13415 de 2017 (BRASIL, 2017a), da Exposição de Motivos 084/2016/MEC (BRASIL, 2016a), das Portarias 1.145 de 2006 (BRASIL, 2016c) e 727 de 2017 (BRASIL, 2017b). Ainda, às Resoluções 07 de 2016 (BRASIL, 2016d) e 016 de 2017 (BRASIL, 2017c) do Mec que versam sobre o Manual de Execução Financeira do Programa de Fomento ao EMTI.

O segundo movimento em relação à composição do *corpus* documental abrangeu os relatórios, notas técnicas e indicadores educacionais, constantes na base de dados e microdados

do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tendo em vista a contextualização do Inse das escolas da educação básica em estreita relação com a política de EMTI. Por fim, subsidiariamente o *corpus* documental também a base legal acerca do financiamento da educação. Especialmente, em relação às principais fontes de recursos e suas diretrizes de operacionalização: CF de 1988 (BRASIL, 1988), EC 53 de 2006 (BRASIL, 2006a) e 59 de 2009 (BRASIL, 2009), Lei 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996), Lei 11.494 de 2007 (BRASIL, 2007) e Lei 13.005 de 2014 (BRASIL, 2014a). Ainda, de forma periférica e subsidiária, foram utilizados como fontes documentais relatórios do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), legislações locais, dentre outros documentos, que permitiram compreender, problematizar e analisar o contexto de estudo e suas implicações.

1.3.1 Delimitação da pesquisa

De acordo com Gil (2008, p.89), “as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade”. Considerando essa característica, é grande a frequência com que se trabalha com amostras, ou seja, com uma parte dos elementos que compõem esse todo. Dito de outra forma, diante da dimensão de uma totalidade, recorre-se a pesquisar e entender uma parte dela, considerando os seus limites, mas sobretudo as tendências que podem circunscrever o todo. Nessa direção, Gil (2008) define amostra como o subconjunto de um universo ou de uma totalidade. A amostra pode ser constituída a partir de um quantitativo desse todo, a exemplo da seleção de um determinado número de escolas que integram determinada rede e/ou sistema estadual/municipal de ensino.

No que se refere aos tipos de amostragem utilizadas, o supracitado autor as classifica em dois grandes grupos: amostragem probabilística - profundamente ancorada em “leis estatísticas” e específicas, grandes bases de dados e microdados, dados quantitativos, dentre outros. Ainda, amostragem não-probabilística - que pode ser desconstituída dos rigores estatísticos, alocando-se fortemente nos critérios e/ou parâmetros definidos pelo pesquisador.

Assim, considerando o objeto de pesquisa, o *corpus* documental selecionado e as redes de ensino mapeadas, a presente pesquisa utilizou de amostragem não-probabilística para a produção dos dados primários a serem produzidos na direção do objetivo proposto. Nesse sentido, a delimitação da pesquisa abrange as redes públicas estaduais do RS e SC, especificamente, as escolas que oferecem Ensino Médio e as que, dentre essas, são partícipes da política de fomento ao EMTI. Procedimentalmente, em um primeiro movimento, identificou-se o Inse das escolas desse nível de ensino das respectivas redes estaduais para, em

um segundo movimento, identificar quais delas foram contempladas com ações públicas advindas da política de fomento ao EMTI, estabelecendo-se correlações dos resultados diante dos objetivos da pesquisa.

De acordo Gil (2008, p.9), a construção do conhecimento científico perpassa pela necessidade de identificação das “operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação”. Ou seja, faz-se necessário determinar o “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados” (Op. cit., p.9) que permitiram chegar tal conhecimento. Para garantir a construção de um conhecimento que se reconheça como científico, optou-se por ancorar o caminho metodológico ao método dedutivo³, uma vez que seus argumentos se fundamentam a partir de premissas (MARCONI; LAKATOS, 2003). Tal método, parte do geral para o particular, a partir de princípios reconhecidos que possibilitam chegar a conclusões em razão de sua lógica (GIL, 2008). Assim, “protótipo do raciocínio dedutivo é o silogismo, que consiste numa construção lógica que, a partir de duas preposições chamadas premissas, retira uma terceira, nelas logicamente implicadas, denominada conclusão” (GIL, 2008, p.10). Ainda, dentre as diferentes finalidades do método dedutivo, estaria a de explicar o conteúdo das premissas com base em argumentos (MARCONI; LAKATOS, 2003).

No presente relatório de pesquisa, as premissas elaboradas se sustentaram a partir de duas fontes: a) dos pressupostos legais acerca da equalização das oportunidades educacionais (nos termos da CF, Art. 211, parágrafo (§) 1º; Art. 212, §3º, Lei 13.005, Art. 2º, incisos, III e VIII, Estratégia 7.19, Meta 20 e Estratégia 20.12); e, b) do conjunto de pesquisas (BOURDIEU, 2007a; NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002; BERTOLIN; FIOREZE, 2016; BERTOLIN; AMARAL; ALMEIDA, 2019), apontando que o desempenho é fortemente determinado pelo capital cultural. Assim, sustenta-se como premissa básica que o capital cultural tem peso importante no desempenho dos estudantes e, portanto, a política de fomento ao EMTI, ao privilegiar a alocação de recursos no âmbito dos grupos onde esse é mais elevado, em detrimento dos que o possuem em menor *status*, tende a retroalimentar iniquidades. Porquanto, a hipótese central amparada no presente trabalho é a seguinte: eventualmente, programas e políticas educacionais podem portar, em si, a reprodução da desigualdade.

³ O método indutivo se ancora nas proposições dos “racionalistas (Descartes, Spinoza, Leibniz)” (GIL, 2008, p. 9), de acordo com os quais a “razão é capaz de conduzir ao conhecimento verdadeiro, que decorre de princípios *a priori* evidentes e irrecusáveis” (Op. cit., p. 9).

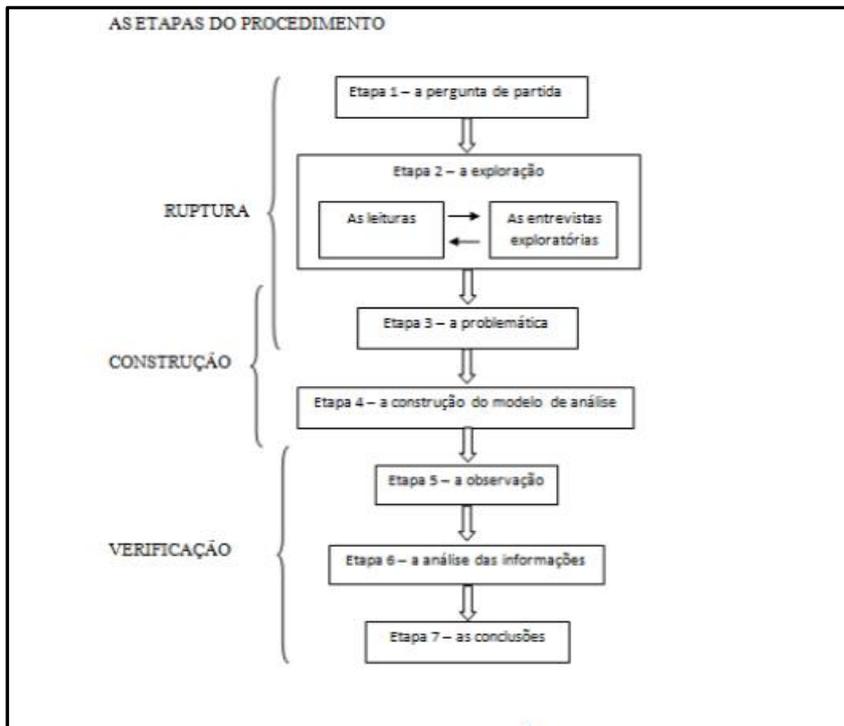
1.3.2 Procedimentos e técnicas de coleta e tratamento de dados

Ao abordar aspectos acerca dos procedimentos e métodos no processo de construção do conhecimento científico, Quivy e Campenhoudt, (1998, p. 25-26) enfatizam que “um procedimento é uma forma de progredir em direção a um objetivo”. Nesse sentido, os autores destacam que um processo de investigação pode assemelhar-se às etapas de uma peça de teatro clássica que, por sua vez, é composta por “três *actos* e sete cenas”. Para Gaston Bachelard *apud* Quivy e Campenhoudt (1998, p. 25), o “facto científico é conquistado, construído e verificado [...] Conquistado sobre os preconceitos, construído pela razão, verificado nos factos”. Os autores enfatizam, assim, a necessidade de os procedimentos obedecerem a uma hierarquia, composta por três atos “a ruptura, a construção e a verificação (ou experimentação)” (Op. cit., p. 25).

Os referidos autores, ao contextualizar os três atos que compõem o procedimento científico, defendem que a ruptura representa o rompimento com os conceitos pré-estabelecidos “e as falsas evidências” (Op. cit., p.26) que, por sua vez, tendem a obscurecer a compreensão sobre os fatos. A ruptura abarca-se na superação das concepções superficiais, que só pode ser realizada “a partir de um sistema conceptual organizado, susceptível de exprimir a lógica que o investigador supõe estar na base do fenómeno” (Op. cit., p.26), fato que remete ao segundo ato do procedimento, a construção. Esta assenta-se na base teórica utilizada pelo pesquisador, uma vez que permite construir “proposições explicativas” (Op. cit., p.26) e desenvolvimento do processo de pesquisa. A “construção do quadro teórico” (Op. cit., p.26) que possibilita uma “experimentação válida” (Op. cit., p.26), enquanto produção de conhecimento científico, remetendo à possibilidade de “verificação” (Op. cit., p.26) dos fatos, configurando o terceiro ato do procedimento.

Esses três atos (a ruptura, a construção e a verificação) não acontecem isoladamente, mas desdobram-se em sete etapas, a saber: etapa 1: a pergunta de partida, etapa 2: a exploração, etapa 3: a problemática, etapa 4: a construção do modelo de análise, etapa 5: a observação, etapa 6: a análise das informações, etapa 7: as conclusões (QUIVY; CAMPENHOUDT,1998), conforme se apresenta na Imagem 1.

Imagem 1. As etapas do procedimento científico



Fonte: Quivy e Campenhoudt (1998, p. 27).

Conforme a estrutura das etapas do procedimento científico sugeridas pelos autores, principiou-se pela pergunta de partida, que precisa ser clara, exequível e pertinente. Ela precisa conter elementos que possibilitem a busca por respostas, sobre as quais o pesquisador precisa considerar os recursos, os meios e o tempo que serão necessariamente empreendidos para o desenvolvimento de um processo investigativo (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). Nesse sentido, a pergunta de partida que norteou esta pesquisa foi: de que maneira ou em quais medidas os critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI - incluindo a definição das escolas contempladas - correlacionam-se com a promoção da equidade social e educacional?

A partir dessa pergunta, buscou-se conhecer as leis e os parâmetros de referência para a operacionalização da Política em foco, como também as funções dos entes da federação em atenção ao dever do Estado em prover o acesso, permanência, qualidade e equidade da educação pública. Nesse sentido, buscou-se identificar os indicadores oficiais utilizados no contexto da Reforma do Ensino Médio, instituído pela MP 746 de 2016 e Lei 13.415/2017.

A segunda etapa do procedimento de pesquisa comporta a exploração, na qual as leituras “asseguram a qualidade da problematização e os métodos complementares [...] e aproximam o pesquisador do contexto investigado” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 49). A leitura possibilita o contato com materiais já produzidos por outros pesquisadores, como também com

os aportes teóricos acerca do tema investigado. Nesse sentido, os levantamentos bibliográficos basilares realizados para este estudo cercaram a Reforma do Ensino Médio, introduzida pela MP746/2016, nomeadamente no contexto de produção e implementação da política de fomento ao EMTI.

Em linhas gerais, as produções acadêmicas sobre a referida Reforma se debruçam sobre a reestruturação/flexibilização curricular, sobre a ampliação da jornada escolar e sobre as limitações, imposições e implicações da reforma. Ainda, referem a proeminência e relação dos interlocutores da reforma com o mercado educacional e com os organismos multilaterais, a reiteração do dualismo educacional e a precarização da docência, dentre outros. Também, dizem respeito ao pragmatismo dos resultados/desempenhos como parâmetro de justificativas associada à lógica mercantil que conduziu as diretrizes da reforma. Nesse ponto foi realizado um trabalho exploratório, como o descrito por Quivy e Campenhoudt (1998, p. 109) com a “função de alargar a perspectiva de análise”.

A partir dessa fase inicial, a exploração foi ampliada sobre os aspectos legais da reforma, ou seja, recorreu-se ao conjunto de normas que consubstanciaram a Reforma do Ensino Médio. Legislação que, em linhas gerais, versa sobre a reestruturação curricular da referida etapa de ensino, a ampliação da jornada escolar e a criação da política de fomento para desenvolvimento e implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. Essa, que implica um sistema de financiamento adicional, evidenciada como mecanismo de fomento ao EMTI, demonstra ser permeada por critérios de resultados.

O passo seguinte foi identificar os parâmetros e indicadores de operacionalização da política de fomento ao EMTI, tendo em vista confrontá-los com os parâmetros da norma geral, com a intenção de reconhecer quais os Inse foram mais fortemente contemplados. Tal direcionamento implica, conseqüentemente (e inclusive), em financiamento adicional para desenvolvimento do EMTI.

Para além dessas etapas, a consolidação de um modelo de análise é composta por conceitos e hipóteses que “articulados entre si, possibilitam a construção de um quadro de análise” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 150). Nesse sentido, o modelo de análise foi elaborado a partir das diretrizes gerais de (re) distribuição dos recursos para a educação básica (financiamento) e a comparação com o Inse das escolas beneficiadas pela política de fomento ao EMTI em sua fase de implementação (anos de 2012, 2018 e 2019). Aqui foi realizada uma pequena incursão no financiamento da educação, para tornar possível a eleição de alguns parâmetros de comparação e análise. Tal movimento mapeou as principais fontes de recursos,

seguido das regras de (re) distribuição, identificando-se os principais parâmetros de operacionalização dos recursos aplicáveis na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Uma acurada análise implica, ainda, na ‘observação’, que envolve um conjunto de “operações através das quais o modelo de análise (construído por hipóteses e por conceitos) é submetido ao teste dos fatos e confrontado com dados observáveis” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 155). Nesse sentido três perguntas precisam ser consideradas pelo investigador: observar o que? Em que? Como? Assim, para este estudo a etapa da observação se efetivou pelo mapeamento e identificação dos parâmetros de operacionalização do financiamento da educação básica, no âmbito da legislação macro e decorrentes, por meio de pesquisa documental, exploratória e descritiva.

Os dados referentes ao Inse das escolas, que também foram objetos de análise, em relação aos critérios de aplicação de recursos, foram recolhidos junto à plataforma de dados abertos do Inep. Para tanto procedeu-se ao acesso ao portal virtual do Inep, aba dados abertos, *link* indicadores educacionais, ícone nível socioeconômico por escola, planilha de microdados, tendo como recorte as unidades federativas RS e SC. Esse caminho teve por intuito mapear o Inse das escolas das referidas redes, tendo em vista a elaboração de um quadro de referência acerca da aplicação dos recursos adicionais para o desenvolvimento do EMTI.

1.3.3 Estrutura da tese

O presente estudo é dividido em cinco capítulos principais. Este primeiro, introdutório, onde são apresentados o posicionamento do problema de pesquisa, a hipótese central, os objetivos geral e específicos, a justificativa e a metodologia do relatório de pesquisa. O segundo capítulo é dedicado a uma revisão conceitual, estabelecendo algumas bases de compreensão para as análises dos achados empíricos. Nesse são discutidos os conceitos de política pública e educacionais e os processos de formulação, implementação, operacionalização e mecanismos de regulação/avaliação dessas.

O terceiro capítulo apresenta as estruturas para a análise circunstanciada da política de fomento ao EMTI, especialmente narrativas acerca da Reforma do Ensino Médio. Ainda, reflexões sobre as oportunidades educacionais e equidade, assim como uma breve discussão sobre a alocação de recursos públicos. No quarto capítulo é apresentada, com mais detalhamento, a política de fomento ao EMTI, representada pelo Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral (BRASIL, 2016c), com discussões acerca de seus critérios e parâmetros de operacionalização. Nesse capítulo são exibidas discussões

mínimas sobre desigualdade e equidade na operacionalização das políticas de fomento ao ensino público, assim como discussões sobre o capital cultural no âmbito dos indicadores de operacionalização das políticas educacionais.

Com o título de “Mapeamento da política de EMTI nas redes estaduais do Rio Grande do Sul e Santa Catarina”, o quinto capítulo apresenta elementos empíricos sobre a Política, indicando a implementação do EMTI no RS em SC. Também traz uma análise circunstanciada da política de fomento ao EMTI à luz da perspectiva de equidade. Por fim, considerando a problemática do estudo - em que medida critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI - incluindo a definição das escolas contempladas -, correlacionam-se com a promoção da equidade social e educacional? - são apresentadas as conclusões do estudo. Estas apontam para a confirmação da hipótese central, indicando que a estrutura e operacionalização da política de fomento para desenvolvimento do EMTI favoreceu o investimento de recursos públicos em escolas que abrigam grupos pertencentes aos estratos de níveis socioeconômicos mais elevados. Esse resultado evidencia que, de algum modo, o conjunto de critérios para a elegibilidade e para a alocação dos recursos adicionais - nessa primeira fase de implementação da Política -, não alcançou as escolas. Por conseguinte, não atingiu positivamente os sujeitos pertencentes aos estratos de indicadores sociais menos privilegiados, não favorecendo, por consecutivo, a promoção da equidade e a justiça social.

2 UMA REVISÃO CONCEITUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Ao versar sobre caráter polissêmico acerca do termo política, Muller e Surel (2002, p. 10) destacam a tripartite concepção inglesa, na qual tal o termo abrange “ao mesmo tempo esfera política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*polices*)”. A dimensão *polity*, pode contemplar aspectos que distinguem “o mundo da política e da sociedade civil” (Op. cit., p.10) o que não deixa de remeter ao papel do Estado, os processos de formulação e execução de políticas. A dimensão *politics*, por sua vez, refere-se à atividade política em geral, mais facilmente observável nos embates político-partidários, disputas por cargos, articulações para aprovações de propostas. Tal dimensão não deixa de remeter ao que comumente denomina-se *lobby*⁴ no âmbito das formulações, definições e aprovações (ou não) de leis. No que concerne à dimensão *polices*, esta refere-se ao processo de elaboração e implementação das proposições públicas, ou seja, faz referência aos mecanismos colocados em curso pela estrutura administrativa do Estado, tendo em vista atender aos objetivos propostos.

Ainda que as três expressões remetam a diferentes dimensões, os próprios autores admitem a convergência dos termos (*polity*, *politics* e *polices*), quando afirmam que “não é possível reduzir uma política um conjunto de estratégias organizacionais” (Op. cit., p.10) e que extrapolar esse reducionismo é necessário para evidenciar as políticas públicas enquanto “elemento de participação política” (Op. cit., p.10). Por esse viés, observa-se a convergência dos termos no “sentido de *polices*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*” (MULLER; SUREL, 2002, p. 29), uma vez que são indissociáveis.

Frente à essa indissociabilidade e diante dos contornos deste estudo, parte-se por melhor compreender os diferentes entendimentos acerca do termo política pública. A Carta Magna brasileira vigente (CF de 1988), define, em seu Art.6 com nova redação dada pela EC 90/2015, que educação pública insere-se no rol das políticas públicas, providas pelo Estado. Este, por meio de ações e decisões dos diferentes órgãos e mecanismos governamentais e seus agentes, deve assegurar os direitos sociais, dentre eles o da educação (BRASIL, 1988). Entender as ações ou o papel do Estado em prover aquilo que é definido como sua responsabilidade, remete à necessidade de um olhar mais acurado acerca dos conceitos que versam sobre políticas públicas

⁴ Termo inglês em que uma das concepções significa grupo de pessoas que se unem para exercer pressão ou influência a favor ou contra um projeto ou lei (MICHAELIS, 2009).

e educacionais e sobre os processos de formulações, implementações, operacionalização e mecanismos de regulação/avaliação dessas.

Azevedo (1997) assevera que esse conceito pode ser compreendido como as ações do Estado em relação à sociedade. Seja para um segmento ou público em específico ou, ainda, para setores ou públicos mais abrangentes. À medida em que se constitui a partir de uma problematização social, evoca-se a atuação do Estado, no âmbito de suas atribuições, para deliberar políticas públicas.

De acordo com Reis (2010, p. 1), as políticas públicas representam “todo o conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico”. Entendimento esse que remete às ações da estrutura estatal para dar vazão às demandas sociais cotidianas. Assim, as políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).

Souza (2003) observa que há os interesses e embates emulados na elaboração de políticas públicas, pois o Estado, ainda que proeminente, não detém a exclusividade em defini-las ou operacionalizá-las. Assim sendo, a implementação de políticas públicas se dá por meio da ação dos atores políticos e, geralmente, via instituições públicas. Destaca-se, ainda, que podem ser propostas por iniciativas de diferentes segmentos, por governantes ou governados, esferas públicas ou privadas (ABREU, 1993). Podem, ainda, atender situações conjunturais (provisórias e emergenciais), universais (voltadas para todos, sem exceção), segmentariais (direcionada a atender determinadas classes ou grupos sociais) ou estruturais (reguladoras de processos sociais). Dentre estes últimos, a saúde, a previdência, a educação. Theodor Lowi (apud SOUZA, 2014, p. 633) apresenta, por seu turno, a tipologia de políticas públicas, identificadas como:

[...] a) **políticas distributivas**, que implicam decisões sobre desoneração fiscal ou sobre aplicação de recursos financeiros, privilegiando determinados grupos, setores ou regiões; b) **políticas regulatórias**, que estabelecem regras, procedimentos ou formas de atuação, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; c) **políticas redistributivas**, que preveem o atendimento a grupos sociais menos privilegiados, impondo perdas concretas a alguns (que são obrigados a contribuir para a ação, geralmente por meio de impostos) e ganhos incertos a outros (que deveriam se beneficiar da política); d) **políticas constitutivas**, voltadas à consolidação do próprio governo por meio de relatório, prestação de contas ou propaganda.

No que se refere ainda à operacionalização das políticas, Souza (2006, p. 26) destaca que as políticas públicas “após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas,

projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” e, uma vez implementadas, serão “submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” em seus diferentes entendimentos acerca da prestação de contas. Destaca-se, para fins da continuidade do presente estudo que, em meio aos aspectos observáveis no âmbito das tipologias de políticas, destacam-se as políticas regulatórias. Estas dão conta também do papel jurídico-normativo do Estado, responsável por definir legalmente diretrizes, critérios e operacionalização de redistribuição de recursos públicos.

Dentre as diferentes definições e entendimentos acerca das políticas públicas, é fato que tal termo abrange e normatiza aspectos que reverberam, como destaca Esquinsani (2017a, p. 14), nos “diversos campos da ação humana e social: saúde, meio ambiente, transporte e mobilidade, saneamento, urbanização e educação. Quando incidem sobre a educação, as políticas públicas são chamadas de políticas educacionais”. De acordo com Saviani (2008, p. 1), “política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação”. Ao corroborar com tal entendimento, Esquinsani (2017a, p.14) considera que as políticas educacionais se traduzem em

ações, movimentos e materialidades como legislações, normas e planejamentos educacionais, projetos e programas pedagógicos, incentivos ao desenvolvimento de pesquisas na área, concessão, autorização e regulamentação de instituições de ensino.

Para que as políticas educacionais sejam materializadas, ganhem forma e ação, é necessário o provimento de recursos, que ocorre a partir de diferentes fontes (posteriormente explicadas no decorrer deste estudo) e a partir de critérios técnicos e/ou políticos. Nessa dinâmica tem-se o financiamento da educação, definido como política pública de “expressão da intervenção do Estado em resposta a demandas sociais que se institucionalizaram” (SENA, 2010, p. 497). Em um contexto de ‘redefinição do papel do Estado’ (AFONSO, 2003; PERONI, 2015), a avaliação figura entre as condicionantes das políticas educacionais, transformando-se em um dos principais eixos norteadores, pois

através dela procura-se compatibilizar exigências relativamente contraditórias: as que têm a ver, até certo ponto, com um relativo aumento do poder de regulação do Estado e aquelas que decorrem de uma lógica mais voltada para o mercado ou para a autorregulação institucional (AFONSO, 2003, p. 44).

Nesse cenário, o financiamento da educação situa-se no “campo de estudo que analisa as fontes de recursos financeiros destinados à educação, assim como o padrão de gastos desses recursos” (PINTO, 2010, p. 1). A estrutura de financiamento educacional está ligada e ao

mesmo tempo legitima a ação estatal no rol de suas incumbências de prover a educação por meio de políticas públicas (PAVAN, 2017).

O pano de fundo dessa forma de regulação das políticas educacionais corrobora com os processos de reforma e redução das funções do Estado, que são progressivamente implementadas por meio da privatização/terceirização. Ainda, por monitoramento/avaliação, fragmentação da participação/discussão, prestação de contas, responsabilização, meritocracia, regulação por resultados (AFONSO, 2003; MAROY; VOISIN, 2013; PERONI, 2015; ARELARO, 2015; FREITAS, 2016). Tais concepções se aliam à racionalidade da agenda de globalização neoliberal, cujas consequências atingem os “campos político, econômico, cultural e educacional” (AFONSO, 2003, p. 38). Na mesma direção, promovem implicações nas arenas de definição, formulação e operacionalização das políticas públicas educacionais.

Sobre o neoliberalismo, Veiga-Neto (2000) aponta que o conceito deve ser analisado e aplicado como princípio e método de racionalização do exercício de governo, submetendo-se à racionalização regrada pela economia. Destarte, o neoliberalismo não significa necessariamente a diminuição do papel do Estado, mas a “reinscrição de técnicas e formas de saberes, competências, expertises” (VEIGA-NETO, 2000, p. 198) que interessam tanto ao avanço do capitalismo, quanto ao gerenciamento do Estado.

Tal reinscrição consiste no deslocamento e na sutilização de técnicas de governo que visam fazer com que o Estado siga a lógica da empresa, pois transformar o Estado numa grande empresa é muito mais econômico - rápido, fácil, produtivo, lucrativo [...]. Assim, o que acontece é a invenção de novas táticas e novos dispositivos que colocam o Estado sob uma nova lógica. Em termos macroeconômicos - para citar um exemplo -, isso se apresenta com duas faces: ou se privatizam as atividades estatais (lucrativas), ou se submetem as atividades (não-lucrativas) à lógica empresarial (VEIGA-NETO, 2000, p. 189).

Tal contexto de redefinições incide em fortalecer concepções de produtividade, eficiência traduzida como qualidade e, paradoxalmente, o abandono de questões relativas à promoção de igualdade e justiça social. Por esse viés, as políticas incorrem, de acordo com Pochmann e Ferreira (2016, p. 1243), a reduzir o “processo formativo à lógica competitiva e individualista”, reforçando-se as desigualdades escolares, assim como a discriminação/distinção dos sujeitos do processo escolar, os alunos.

Nessa direção, Pinzani (2016, p. 381) aponta que o neoliberalismo “usa uma linguagem e argumentos morais que são sedutores para muitas pessoas”, reverberando na boa aceitação nas arenas políticas, embalado por discursos legitimados pela necessidade de “diminuição da máquina pública” (Op. cit., p.381) e pela justificação frenética de eficiência. O pano de fundo

desse cenário não deixa de revelar um processo de fragmentação do papel do Estado, seja pela alegada incapacidade de dar conta de suas funções, seja pelo velado interesse de responsabilização e privatização das relações. Tais tendências são corroboradas por resultados que mais servem de mecanismos de culpabilização do que de avaliação do processo como um todo. Isso, em razão de que as omissões de um sistema de governo (entendida como a ausência de investimentos estruturais que possibilitam a execução de serviços públicos de qualidade) não entram no rol das avaliações. Situação que abre amplas possibilidades de apontar culpados pelos insucessos, assim como ‘comprar soluções’.

Tal contexto remete a um panorama que enseja discussões acerca do provimento das políticas públicas, uma vez que, em nome da “racionalização” do uso dos recursos públicos, assiste-se à reconfiguração das funções do Estado. Essas, mesmo amparadas por legislações regulamentadoras, ficam sujeitas à plasticidade de interpretações à luz de uma racionalidade guiada por princípios de economia e mérito. Nesse cenário, a operacionalização das políticas sofre influências do contexto no qual “o debate sobre os serviços públicos, como educação ou saúde, recorre cada vez menos à gramática dos direitos e prefere a gramática da eficiência e dos custos ou da liberdade individual” (PINZANI, 2016, p. 381). Concepções essas que impregnam as arenas de decisões, corroborando com o que Ball (2014, p. 32) define como “privatização das políticas”, nessa complexa relação entre Estado e Mercado. Onde as fronteiras entre o “Estado, a economia, e a sociedade civil estão cada vez mais turvas; há novas vozes nas conversas sobre políticas e novos canais por meios dos quais os discursos sobre políticas introduzem o pensamento sobre políticas” (BALL, 2014, p. 34).

Nesse sentido, Ball (2014) ainda destaca a influência de agências multilaterais que, atuando sozinhas ou em rede, tendem a fomentar alternativas políticas diante da ‘incapacidade’ do Estado frente ao atendimento de suas demandas. Assim, uma vez endossada a ‘falência’ da capacidade estatal, os discursos emergidos das redes multilaterais ganham tanto credibilidade, quanto legitimação. As considerações do autor acerca das tendências globais na definição e operacionalização das políticas educacionais apontam para um claro processo de desestatização. Este, justificado tanto pela possibilidade de escolha por escolas melhores do que as oferecidas pelo sistema público, quanto pela proposição de reformas dos sistemas de ensino redimensionando o papel do Estado a partir de uma ótica gerencialista em uma perspectiva de ‘governo para governança’. De prestador dos serviços educacionais, o Estado passa a ser contratante.

Nessa direção, Hypolito (2010, p. 1339) destaca que as ações gerencialistas no âmbito da educação surgem com argumentos que remetem a soluções educacionais baseadas em

“pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência”. Nesse cenário, a avaliação e seus resultados passam a ocupar um lugar central no processo, uma vez que, a partir de diagnósticos elaborados com base nos resultados, políticas e programas são colocados em curso. Isso, com a preponderância de “indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis” (AFONSO, 2001, p.26), em detrimento das “especificidades dos contextos e dos processos educativos” (Op. cit., p.26). Tal contexto, ao mesmo tempo em que desvincula o Estado de suas atribuições de provedor no campo educacional, promove o protagonismo de outros atores sociais, amparados pelo mercado e a lógica da competição meritocrática.

Ao analisar as convergências das concepções neoliberais no contexto educacional norte americano e da Inglaterra, Afonso (2001, p. 27) evidencia aspectos do Estado-avaliador, contextos em que a “avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados”, configura-se como um dos principais eixos norteadores das políticas educacionais. Ou seja, a partir dos resultados, são produzidos diagnósticos que subsidiam tomadas de decisões, ações, que se traduzem em políticas.

O contexto de redefinição das funções do Estado é influenciado pelos processos de “globalização e transnacionalização” (AFONSO, 2001, p. 19), onde a autonomia do ente acerca da condução das políticas públicas é vinculada às agendas instituídas por novas instâncias de regulação supranacional. E essa subordinação às agendas indicam responsabilização, justificação e prestação de contas ancoradas no desempenho, resultados obtidos/produzidos, ranqueamento e comparações decorrentes.

Portanto, ao se conhecer e se discutir financiamento público da educação também se (re) conhece que essa é uma temática que ocupa importante papel para a compreensão da organização, gestão e operacionalização do direito à educação. De igual forma, compreender o financiamento público da educação pressupõe conhecer o papel do Estado em relação às políticas educacionais (DOURADO *et al.*, 2006, p.10). Para Esquinsani e Pavan (2018, p. 447),

o financiamento da educação, visivelmente, tem ocupado um lugar estratégico nas discussões sobre os rumos da educação nacional. Recentemente foi um dos argumentos mais utilizados nos debates em torno da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

Considerações que corroboram com o que Dourado *et al.* (2006) aponta acerca da necessidade de compreender minimamente o financiamento da educação básica em observância à sua operacionalização via processos orçamentários. Papel dos entes federados, as fontes de recursos e o papel dos fundos de financiamento, tendo em vista suas implicações no direito à

educação e na sua perspectiva de avanços. Nesse sentido, a estrutura necessária para a construção, a ampliação, as adequações de acessibilidade e conservação de escolas. Ainda, para a aquisição de materiais didáticos, transporte e merenda escolar, investimentos na ampliação do tempo escolar, como também na remuneração dos profissionais que atuam na educação pública, são pautas recorrentes do financiamento. Tais prerrogativas fazem do assunto um importante elemento das políticas educacionais. A interface direito à educação e financiamento resta, pois, diretamente (co) relacionada ao papel do Estado na medida em que

o financiamento público do gasto educacional ocorre mediante a utilização de diversas fontes de recursos que o Estado pode recolher da sociedade. Essas fontes de recursos podem ser divididas em dois grandes tipos: fontes tributárias - impostos, taxas e contribuições econômicas e sociais -, que são recursos de origem impositiva; e fontes não-tributárias - títulos do tesouro, recursos diretamente arrecadados, operações de créditos e outros. [...] os recursos de impostos são as principais fontes para os gastos, seguidos dos recursos do salário-educação (CASTRO, 2007, p.860).

Nessa direção, o desenho e a manutenção das políticas de fomento ao ensino público imbricam-se às nuances acerca do esforço fiscal e da atuação prioritária de cada ente federado; do pacto federativo que, resumidamente, versa sobre a divisão entre a União, estados e municípios e das receitas de tudo o que é arrecadado (impostos, taxas, contribuições). Também depende de como ocorre a divisão das responsabilidades (quem faz o que com que recurso) e do regime de colaboração que, em síntese, refere-se às normas de cooperação entre os entes federados, tendo em vista equalizar o “desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2006a, s/p), como afirma a EC53/2006 em seu Art.23, parágrafo único. Tais aspectos reverberam nas políticas educacionais, também impactados pelo contexto de redefinição do papel do Estado e nos desdobramentos decorrentes da racionalidade que se materializa por meio de reformas que mitigam o papel do Estado Provedor. Isso, por meio não só da implementação de “obstáculos normativos” (MARTINS, 2018, p.841), mas de mecanismos de responsabilização, culpabilização e mérito radicado nos sujeitos.

Nessa direção, a reconfiguração ora discutida ecoa fortemente aspectos da responsabilização dos sujeitos, coroada pela meritocracia e pela competitividade, por sua vez, corroboradas pelo Estado. Assim compreende-se em função das possibilidades de escolha de vagas em escolas consideradas como tendo o melhor desempenho, pelo pagamento de bônus para professores que atingirem metas e, também, pelas bolsas concedidas aos alunos com os melhores resultados. A referida tendência também se observa pela implementação de critérios para o acesso/manutenção aos recursos ancorados à ampliação do desempenho. Vale ressaltar,

que não se trata de se posicionar contra ou a favor da competitividade, uma vez que a reflexão que emerge é como promover a equidade em um contexto favorável a meritocracia. Ou seja, como mencionar o mérito de uma competição justa, na qual os ‘corredores possuem diferentes tamanhos de pernas’?

2.1 MECANISMO DE REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No contexto de reconfiguração do papel do Estado na condução das políticas públicas e educacionais destacam-se três aspectos fundamentais: o papel da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização enquanto conceitos convergentes ao processo de redefinição do Estado. Ou seja, sublinha-se o papel dos mecanismos de regulação das políticas (também) educacionais. Assim, desenvolveu-se algumas reflexões sobre o termo *accountability*, que é acompanhado por uma gama de interpretações e/ou aplicações em diferentes contextos (PINHO; SACRAMENTO, 2009; MAROY; VOISIN, 2013). Nesse sentido, pode situar-se no âmbito da prestação de contas de governos e/ou da administração pública, aos cidadãos, (MACHADO, 2019), compreendendo os mecanismos de controle capacitados a fiscalizar as ações dos poderes constituídos (O’DONNELL, 1998).

O termo *accountability* tem circundado “a literatura em companhia de expressões como controle social, participação e a própria democratização do Estado” (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013, p. 746) e pode se situar no âmbito das redefinições contemporâneas das atribuições do Estado. Isso, no que se refere ao uso de mecanismos de verificação/racionalização dos recursos com os gastos públicos (SCHEIDER; ROSTIROLA, 2015). Considerações de Santos (2019), acerca do termo *accountability* no cenário internacional reforçam os diferentes entendimentos sobre o assunto no âmbito da educação. Para a autora, é entendido como mecanismo de transparência, controle, fiscalização, parâmetro para ampliação da qualidade educacional ou mesmo da gestão; instrumentos de aferição, comparação, responsabilização. Santos (2019) apresenta, ainda, o termo *accountability* pelo viés da transparência institucionalizada via legislação específica, a exemplo da Lei Complementar nº131 de 2000, que versa sobre a obrigatoriedade de disponibilização em tempo real das informações sobre a execução orçamentária dos entes federados. Ainda, a Lei nº 12.527 de 2011, que corrobora com os dispositivos constitucionais de garantia de acesso às informações públicas (SANTOS, 2019, p. 101).

Mais do que reforçar o imprescindível papel dos órgãos de controle e fiscalização (interno e externo), esse viés da *accountability*, reforçado por Santos (2019), corrobora com as

concepções de O'Donnel (1998). Este afirma sobre a horizontalidade envolta ao termo, uma vez que o acesso às informações, o acompanhamento, o controle social, a comprovação e a fiscalização do uso dos recursos públicos aplicados significam a possibilidade material de todo e qualquer cidadão fiscalizar, corroborando ainda com aspectos da democracia. Outro aspecto revelado desse direcionamento da *accountability* é a obrigatoriedade dos gestores em prestar contas acerca do uso dos recursos públicos. Ainda que, paradoxalmente, esses possam usar-se de diferentes mecanismos avaliativos na tentativa de mensurar os resultados que justifiquem a aplicação dos recursos em determinada política pública, incorrendo-se em (re)direcionamento de responsabilidades.

Muito embora o termo *accountability* não tenha uma tradução específica para a língua portuguesa, como lembra Machado (2012), tal conceito abarca diferentes entendimentos, mas que, todavia, imbricam-se com o provimento, regulação e aferição das políticas públicas educacionais. Nesse sentido, na perspectiva de delimitar o termo ao presente objeto de estudo, os conceitos a serem utilizados ao longo da presente pesquisa assentam-se nas concepções de Almerindo Janela Afonso (2009), uma vez que situa a *accountability* no âmbito da educação na perspectiva de identificar as implicações da avaliação, responsabilização e prestação de contas nas políticas de financiamento da educação básica.

Afonso (2009, p. 13) associa o termo *accountability* a “três dimensões autônomas mas paradoxalmente articuláveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização”. Isso, tendo em vista a ênfase alocada aos testes ou aferições em larga escala, seus resultados e implicações ao desenvolvimento de políticas educacionais. Nesse sentido, Afonso (2009) evidencia a centralidade atribuída a tais processos de avaliação. Sua crítica repousa no reducionismo envolto ao termo, uma vez que, ao desconsiderar contextos e conjunturas estruturais, restringe-se ao pragmatismo métrico dos resultados, classificações e comparações.

Ainda de acordo com Afonso (2005), a avaliação não deixa de ser um importante instrumento para orientar processos de gestão, nas mais diversas áreas, instituições e empresas. Ou seja, outros segmentos que compõem a sociedade utilizam-se da avaliação enquanto ferramenta de aprimoramento, racionalização de gastos, otimização de resultados, definição de objetivos afeitos às adequações que o mercado e os fluxos de relações comerciais exigem. Tais aspectos, do avaliar ou avaliar-se, aproxima-se aos que ocorrem no âmbito das instituições escolares.

Faz-se necessário clareza acerca das diferentes funções atribuídas à avaliação escolar, considerando o contexto de mudanças (socioeconômicas) e redefinições (do papel do Estado) que reverberam naquilo que se espera enquanto retorno dos investimentos em educação. A

avaliação, enquanto “uma atividade política” (AFONSO, 2005, p. 18), e os seus resultados, tendem a ser avocados como um ato de “prestação de contas, justificação e explicação do que é feito, como é feito e porque é feito” (AFONSO, 2009, p. 14). Por esse viés, os processos de avaliação ocupam centralidade na agenda de definições políticas, ao mostrar, explicar para a sociedade onde foram aplicados os recursos. Também ao demonstrar quais foram os resultados obtidos a partir de tal aplicação, quais os responsáveis por eles e quais ações serão colocadas em curso em atenção aos diagnósticos [avaliativos]. Situação preocupante na medida em que a ‘balança da responsabilidade’ apresenta desequilíbrio, constituindo políticas a partir de diagnósticos que responsabilizam os sujeitos.

A definição de normas (leis, decretos, portarias, entre outros) baseadas na concepção de ênfase nos resultados, premiações ou sanções (no sentido de tolher o direito de alguém em razão de não ter alcançado um patamar mínimo), seriam exemplos claros desse afronte aos princípios constitucionais que regem o direito à educação na CF de 1988. Dentre esses estão a “igualdade de condições para o acesso e permanência” e a “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988, s/p). Eles não deixam de reforçar as nuances de um Estado que vem se redefinindo em amplos aspectos, que não deixa de cumprir a sua função de provedor, porém, fortemente influenciado por mecanismos que permitem diminuir seu papel, orientando-se por diagnósticos e terceirizando, inclusive, a responsabilização. Em um contexto em que mais de um quarto da receita pública é resultante de impostos e contribuições sociais que são aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino público, tal volume de recursos imbrica-se, e cada vez mais, com o pragmatismo dos resultados. Meio pelo qual o Estado, a partir dos mecanismos de aferição, regula suas ações.

Se, por um lado, avançar na tríade acesso-qualidade-equidade aponta para a relevância dos investimentos, de outra parte, a racionalidade a qual o Estado se faz caudatário, incorre em desdobrar-se na contrapartida acerca dos investimentos a serem realizados (ou não), no âmbito das políticas públicas educacionais. Nesse contexto, aspectos do estado-avaliador (AFONSO, 2005) ganham evidência, na medida em que a aferição e os indicadores de resultados e desempenho consubstanciam políticas de investimento, subsidiadas pelos diagnósticos produzidos.

Nessa direção, as Notas Técnicas do Inep asseveram que indicadores educacionais, como o Ideb, são relevantes à medida que permitem monitorar os sistemas de ensino, diagnosticar e direcionar as ações políticas, por meio da identificação das escolas, das redes e dos alunos, com baixo desempenho. A Nota Técnica Inep nº.1, que versa sobre os resultados do Ideb para o ano de 2019, indica que

as autoridades educacionais podem, por exemplo, financiar programas para promover o desenvolvimento educacional de redes de ensino em que os alunos apresentam baixo desempenho. Assim, monitorar as redes financiadas, para verificar se elas apresentam uma melhora de desempenho, é fundamental. Aliás, o financiador poderia estipular previamente o avanço desejado no indicador como contrapartida para a liberação de recursos (BRASIL, 2020f, p.2).

A centralidade atribuída à avaliação e aos resultados, mormente aos respectivos indicadores, enfronham-se às perspectivas de financiamento, o que não deixa de remeter a diferentes possibilidades. Por uma parte, a referida indicação sugere que o financiamento seja alocado nos contextos que apresentam os menores desempenhos, remetendo, tacitamente, à perspectiva de investir para elevá-los. Mas, por outra parte, e, considerando as concepções e variáveis que influenciam no desempenho dos alunos, a indicação para que o financiamento, e/ou a liberação de recursos seja condicionada à estipulação de melhoramento dos resultados revela-se temerária. Tal temor ocorre na medida em que aquiesce e oferece lastro interpretativo para que os recursos sejam alocados de acordo com mérito, o que, por sua vez, dá anuência para institucionalização de prêmios e sanções, distanciando-se das perspectivas de promoção da equidade asseveradas pelo arcabouço normativo.

3 ESTRUTURAS PARA ANÁLISE DA POLÍTICA DO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL

O relatório de pesquisa ora apresentado trabalha, neste nominado capítulo três, em torno de estruturas que permitiram uma análise mais aproximada da política de fomento ao EMTI. Nomeadamente, estas estruturas foram a Reforma do Ensino Médio, uma discussão mínima sobre oportunidades educacionais e equidade e, em sua parte derradeira, um debate singelo acerca da alocação de recursos na educação.

3.1 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO

As alterações no Ensino Médio, instituídas pela MP 746 de 2016, de autoria do poder executivo, introduziram proposições de reconfiguração desse nível de ensino da educação básica à luz da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Fizeram aparecer questões referentes à oferta de itinerários formativos, progressiva ampliação da carga horária escolar e alterações normativas que versam sobre o Fundeb. Ademais, estabeleceram a implementação de política de recursos adicionais tendo em vista o desenvolvimento do EMTI.

O (curto) lapso temporal entre a proposição e aprovação final da MP 746/2016 se deu, notadamente, em meio a um contexto permeado por manifestações e movimentos de ocupações de escolas pelos sujeitos do processo educativo que posicionavam-se contra a reforma. No que se refere aos aspectos legais, tal MP recebeu parecer desfavorável da Procuradoria Geral da República, diante de injustificada urgência na tramitação característica de uma normativa desse quilate. Fato esse que poderia remeter, segundo o então Procurador da República, Rodrigo Janot, a uma “grave situação de insegurança jurídica e a severos prejuízos pedagógicos e pessoais para toda a comunidade” (AGÊNCIA BRASIL, 2016, s/p). Vale ressaltar, ainda, que a referida MP recebeu 568 emendas (BRASIL, 2016b), o que não deixa de ensejar as peculiaridades envoltas ao tema. Esse número também supõe a ausência de consenso sobre os rumos da educação brasileira frente ao recentemente aprovado, Plano Nacional de Educação com vigência 2014-2024.

A celeuma acerca da Reforma do Ensino Médio envolveu, de acordo com Kuenzer (2017, p. 336), os setores públicos envoltos ao Mec e suas secretarias. Também, interesses privados, dentre os quais Fundação Unibanco, o Movimento Todos pela Educação, o Sistema S, dentre outros setores e programas que apoiaram e que saíram vitoriosos em relação à aprovação e institucionalização do ‘pacote’ que conduz o EMTI. Um conjunto grande de

entidades vinculadas a sociedade civil de forma ampliada, e ao campo da educação de maneira específica, vieram a público posicionar-se contra a Reforma do Ensino Médio (ESQUINSANI, 2017a). Essas sustentavam uma série de críticas sobre a forma, o conteúdo e o pragmatismo imposto pela reforma (MOTTA; FRIGOTTO, 2017; KUENZER, 2017, SILVA; SCHEIBE, 2017; FERRETTI; SILVA, 2017; FERRETTI, 2018; ARAÚJO, 2018).

Exemplarmente, as críticas de Kuenzer (2017) à reforma do Ensino Médio contemplam o repúdio ao autoritarismo que conduziu o processo, a ausência de discussão ampla com especialistas da área e a hierarquização das disciplinas. Também manifestam-se contrárias à inviabilidade de oferta de itinerários formativos dada à capacidade de algumas escolas públicas e à ausência de condições estruturais. A autora tece críticas também acerca da carga horária, manifestando que envolve um tempo de permanência na escola que não condiz com a realidade de muitos adolescentes que já se encontram no mercado de trabalho e não teriam condições de permanecer ao longo do tempo integral definido pelo texto legal.

A MP foi aprovada e convertida em Lei (13.415/17), no contexto de discussões das Propostas de Emendas à Constituição (Pec) números 241/55, materializadas no âmbito da promulgação da EC 95 de 2016, que impôs um teto de gasto para os recursos federais (MARIANO, 2017). Impondo, ainda, o que alguns autores definem como política de austeridade fiscal, com potencial de redefinir e reduzir o papel do estado, mitigando e redefinindo o acesso a direitos e os investimentos em políticas públicas (AFONSO, 2001; MARTINS, 2018; PINTO; XIMENES, 2018; ROSSI *et al.*, 2019). Esse foi um contexto similar em que também foi aprovada, em curto lapso temporal, a Lei 13.467 de 2017, que versa sobre a reforma trabalhista e a flexibilização das relações sindicais. A reforma e operacionalização do Ensino Médio não é alheia a tais definições políticas.

Assim, o marco regulatório definitivo da Reforma é a Lei de Conversão 13.415 de 2017, que instituiu a política de fomento à implementação de escolas de EMTI, alterando a LDB (Lei 9.394/1996) e a Lei do Fundeb (Lei 11.494/2007). A proposição de ampliação do tempo escolar conta com a previsão de financiamento via aporte adicional de recursos oriundos do Mec (Lei 11.494/2007, Art. 13, § Único), operacionalizada por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A política de financiamento adicional às escolas de EMTI persegue o escopo de adicionar recursos federais nas Secretarias Estaduais de Educação (SEE), para aplicação exclusiva no desenvolvimento do EMTI, com base em definições e critérios específicos (BRASIL, 2007).

Vale lembrar que o fio condutor da reforma do ensino médio, instituída pela Lei 13.415/17, que consubstanciou a política de financiamento adicional para o desenvolvimento

do EMTI, gravita em torno da melhoria dos indicadores de desempenho e dos resultados educacionais. Portanto, a melhora e/ou a qualificação dos resultados seriam os efeitos esperados a partir da implementação e operacionalização da Política. Todavia, considerando que foge ao escopo de tal legislação, que tais indicadores também revelam a existência de desigualdades educacionais, ao elevar os resultados ao patamar de métrica a ser perseguida e como condição para acesso e manutenção dos recursos, seria razoável considerar a forte relação dos resultados com os fatores socioeconômicos e culturais dos alunos. Isso, sob pena de a inobservância desta importante variável do desempenho dos alunos, reiterar inequidades.

3.2 OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS E EQUIDADE

De acordo com Xavier, Amaral Sobrinho e Plank (1992, p.72), o escopo da equidade “tem como referência central algum tipo de justiça distributiva entre indivíduos ou grupos dentro da sociedade”. Nessa direção, alertam para a necessidade de clareza em relação ao conceito, sobretudo quando radicado às concepções acerca da igualdade de oportunidades educacionais.

De acordo com Riscal (2011, p. 251), abordar o tema equidade é igualmente pressupor que as “desigualdades existem e que devem ser levadas em conta para que uma relação de igualdade final seja alcançada”. A autora considera, ainda, que mesmo que a distribuição de recursos permita o acesso, ou a sua perspectiva de universalização, o enfrentamento das desigualdades exige a implementação de políticas pontuais. Essa concepção evoca o papel do Estado diante da necessidade de alocação de investimentos no âmbito dos grupos menos favorecidos, consubstanciando por esse viés, investimentos em políticas afirmativas.

De acordo com Cury (2005, p.15), a equidade é um conceito que “estabelece uma dialética com a igualdade e a justiça, ou seja, entre o justo, o certo e equitativo”. Uma concepção que remete à busca de equilíbrio das diferenças sociais, em atenção, por exemplo, ao enfrentamento de desigualdades sociais históricas. Nessa direção, Azevedo (2013, p. 131) considera que há uma sutil diferença entre igualdade e equidade, mas que se configuram como princípios basilares para a constituição de uma sociedade justa. Para o autor, igualdade e equidade constituem valores fundamentais para o desenvolvimento, implementação e operacionalização de políticas públicas em atenção à promoção de justiça social.

Azevedo (2013, p. 144) corrobora com as concepções de Wilkinson e Pickett⁵, acerca de que as desigualdades desencadeiam outros problemas na sociedade, incidindo sobre a violência, baixo rendimento escolar, problemas de drogadição e saúde, gestação precoce, dentre outros. Ou seja, quanto mais desigual uma sociedade, mais propensa ao aumento de indicadores que impactam a qualidade da vida de todos. Assim, romper com o histórico ciclo de desigualdades figura como um dos grandes, senão o maior, desafio às instituições públicas e, por conseguinte, para o Estado. Tal resultado concebido, sobretudo, em um contexto no qual a racionalidade econômica exerce forte influência em todas as áreas da vida em sociedade, na qual as arenas de decisões/definições sobre políticas públicas são impactadas. Todavia,

a adoção de políticas de igualdade e de equidade substantivas é o caminho para fazer prevalecer, em sentido axiológico, o espírito dos valores mais caros da humanidade e, também, para melhorar a vida em sociedade em todos os campos, a despeito das barreiras e óbices próprios do capitalismo (dos capitalistas) para a efetivação de políticas igualitárias (AZEVEDO, 2013, p. 144).

Por esse viés, promover a equidade perpassa pelo imprescindível e paradoxal papel do Estado, enquanto ente que ocupa lugar privilegiado na definição/elaboração de políticas públicas, a partir de indicadores egressos dos diferentes mecanismos de controle, avaliação/verificação que permitem ações mais contextualizadas. Para além da presunção de igualdade formal asseverada pela CF de 1988 (alterada em 2016) e na forma de direitos, onde “todos são iguais perante a Lei” (BRASIL, 1988, s/p), e a “educação é um direito de todos” (BRASIL, 1988, s/p), o princípio de equidade pressupõe inequidades. Tal confirmação é alicerçada pelo arcabouço normativo que pressupõe, como já destacado por Riscal (2011), que as inequidades coexistam, remetendo ao desafio de equalizar, a partir de políticas públicas que são, conseqüentemente, materializadas por meio de recursos ou, de outra forma, de financiamento.

Ao argumentar acerca das virtudes das instituições sociais, John Rawls (1997) destaca o papel da justiça, observando que, por mais eficiente que seja uma lei ou uma instituição, uma vez que injusta, ou promotora de injustiça, deve ser reformada ou abolida. E, nesse sentido, introduz o conceito de justiça como equidade, enquanto uma “concepção de justiça para uma democracia constitucional que é razoavelmente sistemática e praticável” (RAWLS, 1992, p. 30). Não obstante, no que se refere à proposição de justiça como equidade o autor aponta que

⁵ Richard Wilkinson e Kate Pickett, autores da livro *The Spirit Level: why Equality is better for everyone*.

o objetivo da justiça como equidade como uma concepção política é prático, [...] apresenta-se não como uma concepção de justiça que é verdadeira, mas como uma concepção que pode servir de base a um acordo político informado e voluntário entre os cidadãos vistos como pessoas livres e iguais. Quando firmemente fundado em atitudes políticas públicas e sociais, esse acordo sustenta os bens de todas as pessoas e associações num regime democrático justo (RAWLS, 1992, p. 34).

A partir de uma concepção de pessoa enquanto sujeito livre e igual, Rawls evoca a equidade como um dos constructos das relações sócio políticas entre os cidadãos. Isso, na perspectiva de equalizar as oportunidades, seja em relação à participação nas demandas sociais, seja referente ao acesso aos bens e serviços da *res pública*. Não obstante, os argumentos do autor reforçam o papel dos sujeitos - enquanto partícipes dos acordos e decisões, e das ações políticas e públicas - por sua vez forçadas a partir dos entendimentos daqueles que teoricamente irão vivenciá-las.

Nesse sentido, as considerações de Araújo (2003) acerca do pensamento de John Rawls, apontam que a teoria da justiça como equidade, busca conjugar dois valores morais da modernidade, configurados na liberdade e na igualdade. Liberdade enquanto valor fundamental da vida humana e igualdade de oportunidades, acessos e vantagens, enquanto núcleos fundantes da convivência política. O autor aponta, ainda, os pressupostos basilares da teoria de Rawls situados em três aspectos: a escassez moderada dos recursos, o pluralismo e a razoabilidade.

A escassez moderada dos recursos refere-se à relação oferta e demanda e às implicações decorrentes da impossibilidade de ‘todos terem tudo’. Ou seja, o reconhecimento de que os bens disponíveis são finitos e, muito provavelmente, não consigam dar vazão aos impulsos humanos de posse ilimitada. Assim, um dos grandes desafios é pensar e operacionalizar a justa (re)distribuição de tais bens em seu sentido *lato* (sejam bens naturais, sociais, econômicos, culturais, dentre outros. No que se refere ao pluralismo, Araújo (2003) aponta a coexistência de diferentes e assimétricas concepções de bem que orientam os indivíduos e seus grupos em uma sociedade moderna, na qual as diferentes e múltiplas formas de vida são refratárias a uma e inequívoca doutrina do bem. Ou seja, a vida na sociedade contemporânea não mais comunga dessa unicidade e, assim, o gozo de capacidade de expressão e do livre pensamento tendem a ampliar as divergências. Isso, considerando que cada indivíduo ou grupo tem sua concepção de bem e de mundo e, por assim ser, constitui-se desafio à definição de regras de equidade, em meio a natural diversidade de visões. Essa problemática, possivelmente instaurada pela possibilidade de cada grupo ou indivíduo valer-se de sua própria visão de mundo é, em certa medida, ‘abrandada’ no âmbito do terceiro pressuposto. O princípio da razoabilidade, ainda de acordo com o supracitado autor, é evocado em razão do reconhecimento de que os indivíduos

são racionais e razoáveis. Portanto, com capacidade de (re)formular uma concepção do bem e desenvolver um senso de justiça, com base na racionalidade e na razoabilidade respeitando, os termos equitativos da cooperação social.

Nesse sentido, a teoria de Rawls acerca da equidade avança no âmbito do quadro conceitual do que ele define como “estrutura básica de uma sociedade”, na qual as definições, formulações, acessos e (re)distribuições equitativas dos bens e oportunidades perpassam pela observância dos pressupostos acerca de escassez de recursos. Ainda, consideram o pluralismo de ideias e o uso moral da razão, por sua vez, submetidos ao que o autor define como “posição original” e “véu da ignorância” (RAWLS, 1997, p. 90). Ele entende a estrutura básica como objeto primeiro da justiça, configurada em um sistema público, compreendendo as principais instituições sociais, políticas e econômicas. Ademais, Rawls considera a estrutura básica engajada em um sistema de cooperação social, cujas regras permitem aos indivíduos agirem em conjunto tendo em vista produzir e (re) distribuir os “bônus e os ônus” (ARAÚJO, 2003) de forma equânime.

As considerações de Araújo (2003) reforçam a importância do papel atribuído às instituições públicas por Rawls (1997), uma vez que essas, mormente o arcabouço normativo que as estruturam, incidem diretamente nos direitos e deveres fundamentais dos sujeitos. Ainda, consubstanciam as regras de acesso aos bens, produtos e serviços produzidos e (re)distribuídos. Para o autor, a equidade perfaz um empreendimento cooperativo, onde proporcionalmente todos têm vantagens, não obstante sua ênfase nos conceitos de “posição original” e “véu da ignorância” enquanto núcleos fundantes da equidade.

Rawls (1992) parte do entendimento de que a posição originária versa sobre os princípios mais apropriados para a realização da liberdade e da igualdade no âmbito de um sistema social cooperativo composto por pessoas livre e iguais. Sujeitos que definem de modo equitativo os termos da cooperação, mormente o acesso à redistribuição dos bens e serviços públicos disponíveis. Isso, de modo que os dons inatos de cada indivíduo não os façam mais merecedores em detrimento dos outros. Em acréscimo, é oportuno compreender que

a razão pela qual a posição originária tem de ser abstraída das contingências do mundo social e não ser afetada por elas é a de que as condições de um acordo equitativo sobre os princípios da justiça política entre pessoas livres e iguais deve eliminar o poder superior da barganha que inevitavelmente emerge do pano de fundo das instituições de qualquer sociedade, como resultado de tendências cumulativas sociais, históricas e naturais. Esse poder contingente e influências acidentais herdadas do passado não devem influir num acordo sobre os princípios que devem regular as instituições da própria estrutura básica (RAWLS, 1992, p. 40).

O autor deixa claro que aspectos inatos, ou seja, aquilo que cada um traz consigo, por obra do acaso, sorte ou por força dos acessos privilegiados, não deve ser considerado no âmbito de definições institucionalizadas. Tais aspectos reverberam negativamente na distribuição justa e equilibrada das oportunidades de acesso aos bens produzidos. Essa perspectiva, de imediato, coloca algumas interrogações acerca das concepções de acesso aos bens e serviços oferecidos pelo Estado baseadas na meritocracia, uma vez que o mérito e seus resultados são fortemente influenciados pelo contexto de pertencimento dos indivíduos. Ou seja, pelo capital cultural (BOURDIEU, 2007b) de cada sujeito, que sendo variável, muito provavelmente tem maior incidência sobre os resultados, sobre os desempenhos de cada um. Utilizá-los (resultado e desempenho) como mérito e critério de acesso aos bens e serviços oferecidos pelo Estado é flertar com a inequidade, com a injustiça.

Tal entendimento remete à importância de não se restringir a concepção de equidade ao âmbito das correções das desigualdades de resultados e desempenho, que sim, acometem a educação brasileira. Há de se considerar, para além dos resultados, a equalização das oportunidades educacionais (CADEMARTORI, 1992; XAVIER; GOMES, 1992; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; PLANK, 1992; RISCAL, 2011). O perigo em insistir apenas com a equalização formal dos resultados e desempenhos é incorrer na institucionalização de políticas ancoradas ao escopo da meritocracia. Desse modo, o Estado se sujeita a alocar recursos no âmbito de indivíduos ou escolas cujas características individuais/contextuais e de indicadores sociais os colocam em condições de alcançar os resultados, em detrimento dos contextos e, por conseguinte, dos desprivilegiados.

A concepção de posição original propõe a inversão dessa lógica, na perspectiva de promoção de equidade, entende que a definição das regras, dos acordos, que em última instância consubstanciam políticas públicas e legislações, deveria submeter-se a condições restritivas. Isso, de modo que os indivíduos que definem (os acordos, as regras, as leis), hipoteticamente, não tivessem conhecimento do papel que iriam ocupar na sociedade. Tal situação hipotética, apresentada por Rawls, conferiria certa neutralidade na definição de políticas, por exemplo, partindo do pressuposto de que o sujeito submetido ao “véu da ignorância” escolheria, ou tomaria decisões, moralmente racionalizadas “de modo que os princípios escolhidos sejam aceitáveis” (RAWLS, 1997, p. 129) e que as definições conduzam àquilo que é justo, consensuado por todos. Ainda que tais conceitos contemplem, como reforça Araújo (2003), o quadro hipotético “de uma situação altamente específica” onde tais princípios podem ser encontrados, a concepção de justiça como equidade tem possibilidades de se fortalecer, no âmbito das sociedades democráticas (RAWLS, 1992, p. 57). Essa concepção pode se

materializar, uma vez que as democracias representativas constituem maior possibilidade de busca e construção de consensos e perspectivas de implementar mecanismos legais que contribuam com a promoção da justiça e da equidade. As considerações de Xavier, Amaral Sobrinho e Plank (1992, p.74-75) destacam duas noções principais de equidade a serem ponderadas. A equidade vertical e a equidade horizontal:

A equidade vertical diz respeito à extensão pela qual desiguais recebem tratamento diferente, baseado no tamanho dessas diferenças. Assim, maior quantidade de recursos é transferida para aqueles que têm maior necessidade. A equidade horizontal trata da extensão pela qual iguais recebem tratamento igual dentro do sistema, ou seja, aqueles que se encontram em circunstâncias similares recebem o mesmo volume de recursos.

Tal perspectiva é corroborada redação dada ao texto constitucional pela EC 59 de 2009, que alterou o parágrafo 3º do Art. 212 da CF de 1988 (que versa a obrigatoriedade de aplicação de recursos em educação):

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, **garantia de padrão de qualidade e equidade**, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 2009, s/p).

Mais do que garantir a obrigatoriedade de vinculação de recursos para todos os entes federados, a distribuição ou a forma com que os recursos serão operacionalizados deve promover a universalização, a qualidade e a equidade. Em outras palavras, somam-se às imprescindíveis fontes de recursos egressos das vinculações constitucionais obrigatórias, receita adicional do salário-educação, dentre outras, os dispositivos para que a distribuição dos recursos atue à luz das perspectivas de equalização das oportunidades educacionais. Por conseguinte, contribui-se, assim, com a diminuição das desigualdades. Em consonância com o enunciado no Art. 212, §3º, a Lei 13.005 de 2014, que versa sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), corrobora os dispositivos constitucionais acerca da aplicação de recursos e superação das desigualdades educacionais, conforme constante nos itens III e VIII do Art. 2º de suas diretrizes:

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; [...]

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade [...] (BRASIL, 2014a, s/p, grifos nossos).

Nessa direção, a Estratégia 7.19 do PNE evoca o regime de colaboração para institucionalização e manutenção de programa de reestruturação e aquisição de equipamentos para as escolas públicas, tendo em vista “a equalização regional das oportunidades educacionais” (BRASIL, 2014, s/p). A Meta 20 da Lei 13.005 de 2014 assevera a ampliação de investimento em educação pública, definindo dentre as estratégias, a garantia e a sustentabilidade das fontes de financiamento e o aperfeiçoamento e fortalecimento dos mecanismos de controle e acompanhamento. Ainda, “implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica” (BRASIL, 2014, s/p), dentre outras estratégias como se destaca na 20.12:

[...] definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, **que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica** e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino (BRASIL, 2014, s/p, grifos nossos).

O destaque considerado em relação à referida Estratégia é pelo fato dela corroborar com os dispositivos constitucionais, asseverando os critérios para distribuição dos recursos para a educação pública. Distribuição, por sua vez, parametrizada pela equalização das oportunidades educacionais, vulnerabilidade socioeconômica e compromisso técnico da gestão.

3.3 ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Considera-se que a promulgação da Carta Constitucional de 1988 inaugurou no Brasil um novo cenário de perspectivas para o acesso progressivo aos direitos sociais (PINTO; XIMENES, 2018), tais como, saúde, segurança e educação. Nesse sentido, a CF de 1988 configurou-se como a “força motriz” (MARTINS, 2018, p. 841) para os avanços sociais, estabelecendo a base legal para o provimento do direito à educação, quando à indica como “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988, s/p).

As legislações implementadas à luz desse marco constitucional legitimaram o papel do Estado enquanto provedor dos direitos e garantias individuais e asseguraram a obrigatoriedade de aplicação de recursos (PINTO, 2018), de modo a garantir, mais do que o direito ao acesso, um padrão de qualidade do processo educativo. Nesses termos, Cury (2018) destaca a evolução histórica da base legal do financiamento da educação e dos dispositivos que estão juridicamente garantidos no âmbito da legislação. Farenzena (2006) contextualiza as diretrizes das políticas de financiamento da educação básica, implementadas a partir da CF de 1988, pontuando

avanços como a descentralização, o regime de colaboração, a relativa estabilidade e hierarquização no volume de recursos disponibilizados, as possibilidades de responsabilização e controle público e social acerca do uso e aplicação dos recursos e os seus critérios de operacionalização.

Nessa direção, figuram como exemplos dos desdobramentos constitucionais as vinculações obrigatórias e as políticas de subvinculação de recursos instituídas pela EC 14/1996 (BRASIL, 1996b), que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) - Lei 9.424 de 1996 (BRASIL, 1996c). Ainda, desmembram-se a partir da CF de 1988 (BRASIL, 1988), a EC 53/2006 (BRASIL, 2006a) que regulamentou o Fundeb - Lei 11.494 de 2007 (BRASIL, 2007), assim como as redefinições acerca da fonte adicional de recursos auferidos pelo salário-educação (Lei 9.766 de 1998 e Decreto 6.003 de 2006).

No que se refere ao provimento da educação básica, as políticas de subvinculação via fundos de financiamento (Fundef, Fundeb) materializam aspectos da descentralização e transferência de responsabilidades entre os entes federados (RODRIGUES, 2001; KANG, 2011; PINTO, 2014b). Também definem o regime de colaboração entre as esferas intergovernamentais (CASTRO, 2007; CARVALHO, 2013; BRASIL, 1988), consubstanciando, ainda, os mecanismos de transparência e de controle público e social acerca dos usos dos recursos (MACHADO, 2012). Aspectos, que por sua vez, são ancorados aos parâmetros de operacionalização e à atuação prioritária dos entes subfederados.

Ainda que com os avanços, retrocessos, fragilidades e desafios (DAVIES, 2012), as diretrizes do financiamento da educação pública, mais do que garantir a vinculação obrigatória de recursos, asseguram o direito à educação para todos. De igual modo, assentam-se na “igualdade de condições para o acesso e permanência” (BRASIL, 1988, s/p), e buscam a “garantia de padrão de qualidade” (Op. cit., s/p) e a equalização das oportunidades, conforme Art. 206 da CF. O ordenamento constitucional (FARENZENA, 2006) consubstancia a “atual estrutura de financiamento da educação” (CASTRO; CARVALHO, 2013, p. 846), ensejando discussões acerca dos seus limites e perspectivas legais de fomentar e equalizar as oportunidades educacionais (ALVES *et al.*, 2019), frente às alterações da legislação e/ou reformas educacionais.

Se, por um lado, as alterações promovidas pela EC 59/2009, pela Lei 13.005 de 2014/PNE e pela Lei 13.415 de 2017/EMTI, dentre outras, amparam-se no lastro normativo que versa sobre o financiamento da educação. Por outra parte, este, enquanto núcleo estruturante (PINTO; XIMENES, 2018) das políticas educacionais, em esfera global e local (BALL, 2014),

contrasta-se com a racionalidade imposta pela redefinição do papel do Estado (AFONSO, 2001; ARELARO, 2015; PERONI, 2015). Racionalidade que, por sua vez, converge o direito à educação “à gramática” (PINZANI, 2016), da regulação por resultados (MAROY; VOISIN, 2013), responsabilização, culpabilização e meritocracia (BARBOSA, 1996; FREITAS, 2012; AFONSO, 2014).

Não obstante, os desafios apontados acerca da capacidade do sistema de financiamento fomentar aquilo que está posto e institucionalizado como um direito, concorre, ainda, a mitigação do papel do Estado, consubstanciada tanto por mecanismos de regulação, quanto pelos potenciais impactos ao provimento da educação. Isso, advindos da austeridade fiscal (ROSSI *et al.*, 2019) imposta, dentre outras medidas, pela EC 95 de 2016, que não deixa de traduzir-se em estratégia para o “esvaziamento semântico das vinculações orçamentárias” (PINTO; XIMENES, 2018, p.989), aplicáveis na proteção e promoção dos direitos sociais, dentre eles a educação pública.

Diante desse contexto, e considerando os mecanismos legais que consubstanciam estrutura, limites, possibilidades (DOURADO *et al.*, 2006) e necessidades (CASTRO; CARVALHO, 2013) do financiamento da educação básica, os desafios e perspectivas (GOUVEIA; SOUZA, 2010) se avolumam. Dentre estes, os legais de ampliação dos investimentos em educação - enquanto potencial instrumento de redução das desigualdades e por conseguinte promoção da equidade. Assim, é razoável pressupor que a ampliação da oferta de vagas ou ampliação de tempo escolar, envolve discussões sobre o provimento do direito à educação.

O financiamento da educação básica dialoga também com o regime de colaboração, Art. 211 da CF de 1988, com nova redação dada pela EC 14, de 1996, que aborda sobre a organização dos sistemas de ensino de forma colaborativa e define a atuação prioritária de cada ente federado:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1996a, s/p).

Ainda que a atuação prioritária da União seja nas instituições federais de ensino, assim como os estados e o Distrito Federal (DF) no ensino fundamental e médio e os municípios na educação infantil e ensino fundamental, a primeira atua de forma normativa, supletiva e

redistributiva em relação aos entes subnacionais (FARENZENA, 2006). Isso, na perspectiva de garantir a equalização de oportunidades educacionais, ainda que amplamente questionada em relação ao alcance dos recursos (DAVIES, 2006; SENA, 2008; FARENZENA; MENDEZ, 2010; PINTO, 2010, 2014a; CRUZ, 2012; CRUZ; GIACOMINI, 2017; MARTINS, 2018), das responsabilidades e das políticas de financiamento em relação à educação básica. Fatores que, mais do que necessários, são fundamentais para a promoção do equilíbrio de oportunidades educacionais e redução das desigualdades regionais e sociais (CRUZ, 2009, 2012).

Ao definir a obrigatoriedade de vinculação de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) aos entes federados, o Art. 212, § 3º da CF de 1988 indica que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 1988, s/p), deixando implícita a questão da equidade. Assim, considerando o preceito constitucional de distribuição dos recursos que asseguram o direito à educação, pautado pela garantia do acesso, qualidade e equidade, pode-se pressupor que a formulação de políticas de financiamento e a operacionalização acerca do uso dos recursos alinha-se à perspectiva que emana da Norma Geral. Perspectiva legal que imbrica-se com concepções acerca do papel do Estado, seus respectivos mecanismos de regulação das políticas públicas e critérios de alocação de recursos, racionalizados à luz dos processos de reforma, pautados por concepções do mercado (ARELARO, 2015).

A redução do Estado é percebida pela redefinição de seu papel, implementado, conforme Arelaro (2015), a partir da tríade privatização/terceirização, monitoramento/avaliação e fragmentação da participação/discussão. Menções que são perceptíveis quando observado o processo de proposição, condução e legitimação da Reforma do Ensino Médio (FERRETTI; SILVA, 2017; MOTTA; FRIGOTTO, 2017; KUENZER, 2017, SILVA; SCHEIBE, 2017; FERRETTI, 2018; ARAÚJO, 2018). Faz-se luz à essa concepção quando observa-se que a Reforma é pautada por ausência de discussões amplas, pela prevalência do interesse de interlocutores ligados ao mercado educacional, pela institucionalização do resultado como parâmetro de mensuração da qualidade dos serviços custeados pelo Estado e como critério para o repasse de recursos.

Dourado *et al.* (2006, p.27) considera que “a garantia da educação como um direito está intimamente ligada ao financiamento”, destarte, a linha histórica da vinculação de recursos tem como principal marco constitucional a CF de 1934. Esta, mesmo com retrocessos (CF de 1937), retorno (CF de 1946), supressão (CF de 1964), consolida-se na CF de 1988. Atualmente, o

financiamento público da educação é provido principalmente por meio de receitas de impostos e contribuição social (Salário Educação), como fonte adicional.

Os recursos vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) se originam de uma fatia da receita pública e não da sua totalidade. Eles se originam da chamada receita de impostos. A receita de impostos consiste na soma de tributos que o Estado exige de pessoas físicas e jurídicas, coercitivamente, sem lhes oferecer uma contraprestação direta e determinada (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2006, p. 4).

A linha histórica acerca da vinculação de recursos para a educação evidencia a evolução dos dispositivos constitucionais e das legislações decorrentes (DAVIES, 2018; FARENZENA, MENDES, 2010; CURY, 2018; MARTINS, 2018; PINTO, 2018). Esses consubstanciam as políticas de financiamento e, atualmente, garantem mais do que a vinculação, mas a distribuição equilibrada dos recursos tendo em vista a perspectiva de promoção e manutenção universal do acesso, qualidade e equidade. Sobre essa tendência, Gomes e Amaral Sobrinho (1992, p.2) afirmam que

As questões relativas a financiamento e equidade evoluíram em duas direções. A primeira, de natureza crítica, coloca que as transferências constitucionais e as negociadas não contribuem para uma maior equidade na educação. Como causa desta situação destacam-se a irregularidade das transferências, a falta de transparência dos critérios, a burocracia e a pobreza da orçamentação, o pouco controle dos recursos financeiros. A segunda sugere mecanismos para a alocação e sistematização de transferências de recursos. De um lado, está a proposta de padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais, que conduz a critérios diferenciados de alocação de recursos; de outro, a distribuição equitativa dos recursos disponíveis para a educação entre estados e municípios.

As considerações de Gomes e Amaral Sobrinho (1992) apontam para as vinculações constitucionais, em um contexto de discussões acerca da definição de parâmetros para operacionalização equitativa dos recursos. Isso, tendo em vista enfrentar as questões relativas às desigualdades, ausência de transparência e fragilidades no controle dos recursos. Ou seja, mesmo com as vinculações já consolidadas, ainda faz-se necessário definir critérios com perspectivas de equalizar a alocação de recursos e as oportunidades educacionais.

Não obstante, a vinculação de recursos na CF de 1988, ainda que preserve muitos traços da CF de 1934 e 1946, para além da consolidação das fontes de recursos, estabelece mecanismos que, em última instância, permitem a distribuição equilibrada dos recursos. Ou seja, o dever do Estado em prover a educação pública não se limita à vinculação de recursos, mas deve definir mecanismos que permitam a equalização das oportunidades, do acesso, da permanência e da qualidade. Tais esferas permitem o entendimento de que o esforço a ser

empreendido, a partir das ações do Estado (políticas públicas), é no sentido de mitigar as desigualdades.

Na CF de 1988 fica legitimado o papel do Estado enquanto provedor dos direitos e garantias individuais. Os desdobramentos do marco Constitucional vigente apontam para perspectivas de consolidação do direito à educação. Isso vem preceituado no seu Art. 6º corroborado pelo Art. 205, deliberando “a educação como direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988, s/p).

Ainda tratando dos recursos públicos que financiam a educação, toma-se, dentre os princípios Constitucionais que regem o direito à educação, de acordo com o Art. 206, a “igualdade de condições para o acesso e permanência” e a “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988, s/p). Premissas que são corroboradas pela Lei 9.394 de 1996 (LDB) em seu Art. 3º incisos I e IX, reforçando que os investimentos em educação, envolvendo o esforço colaborativo da União, e pelo Art. 75, ao afirmar que as unidades federativas e municípios devem assegurar a qualidade do ensino (BRASIL, 1996a). Nessa direção, o Art. 212 da CF de 1988 versa sobre a obrigatoriedade de aplicação de recursos e os percentuais mínimos, indicando que

a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1998, s/p).

O Decreto nº 6003/2006 aponta como fonte adicional de recursos o salário-educação, por sua vez, composto com base na alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas vinculadas/cadastradas ao/no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BRASIL, 1988). O Art.15, §1, da Lei 9.424/1996 que dispõe sobre o Fundef afirma que

o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas [...] (BRASIL, 1996c, s/p).

Assim, do montante de valores arrecadados, 10% fica com o FNDE para aplicação no âmbito de seus projetos, programas e ações em prol da educação básica. Os demais 90% obedecem à tripartição em quotas de 1/3 para União, 1/3 para os estados e 1/3 para os

municípios. No que se refere à origem dos recursos, a Lei 9.394 de 1996, Art. 68, corrobora a previsão constitucional apontando que

serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996a, s/p).

Assim, impostos, transferências, recursos do salário-educação, dentre outros, consubstanciam as receitas, “enquanto conjunto de rendimentos do Estado destinado a lidar com os gastos” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2006, p.2) e, na mesma direção, aplicar no provimento da educação. Depreende-se, assim, que o financiamento público da educação é provido principalmente por meio da receita de impostos e contribuições e, por conseguinte, o desenho e manutenção das políticas de fomento ao ensino público imbricam-se às nuances acerca do esforço fiscal, da atuação prioritária de cada ente federado e do regime de colaboração. No que se refere à função de cada ente, como já comentado, o que o Art. 211 da CF de 1988 define é que compete à União organizar e financiar o sistema federal de ensino, atuando em prol dos entes subnacionais de forma normativa, supletiva e redistributiva. Em decorrência, a atuação prioritária dos estados e do DF aloca-se no ensino fundamental e médio, e os municípios na educação infantil e no ensino fundamental.

Para além do embasamento acerca da divisão de responsabilidades entre os entes, assim como para o relevante papel supletivo e redistributivo da União em prol do desenvolvimento da educação sob a responsabilidade direta dos entes subnacionais (FARENZENA, 2012; CRUZ, 2012), o enunciado do Art. 211 da CF de 1988 assegura, ou pelo menos dá o embasamento legal, para que tal “assistência técnica e financeira” garanta a equalização das oportunidades educacionais e a qualidade do processo de ensino. As considerações de Cademartori (1992, p.6, grifo nosso) apontam nessa mesma direção ao afirmarem que a alocação e transferência de recursos

devem reger-se pela **equidade**. Esta deve ser considerada em direção vertical e horizontal: a primeira refere-se à extensão pela qual desiguais recebem tratamento diferente, baseado na extensão de diferenças, como local de residência e origens sociais, a segunda trata da extensão pela qual iguais recebem tratamento semelhante dentro do sistema, ou seja, aqueles que se encontram em circunstâncias similares recebem o mesmo volume de recursos.

Cademartori (1992, p.6-7) assevera que em um cenário de “ausência de critérios claramente definidos” seja para a alocação ou para a transferência de recursos, ocorrem

tratamentos diferentes a iguais, por sua vez, suscetíveis à toda sorte de direcionamentos e (des)interesses políticos. Em outras palavras, a ausência de critérios para distribuição dos recursos incorre em alocá-los ao sabor de interesses que, não necessariamente, sejam os de enfrentar as inequidades. Em complemento, a autora afirma que

adotou-se como conceito de equidade o acesso universal a uma quantidade mínima de educação, considerada socialmente necessária. Esse deve ser o princípio a gerar critérios técnicos de transferência de recursos, de modo a reduzir autoridades discricionárias (CADEMARTORI, 1992, p.7).

As considerações de Cademartori (1992) corroboram com o que Gomes (1992) aponta sobre a concepção de a equidade contemplar padrões mínimos de oportunidades educacionais, capazes de assegurar para todos o acesso aos insumos básicos desde o princípio do processo de escolarização. Em relação aos insumos mínimos, Gomes (1992) reforça essa medida é um ponto de partida e não de chegada, configurando-se um marco inicial e não uma concepção procedimental. Ou seja, o mínimo não é algo a ser buscado, objetivado, perseguido, mas o ponto a partir do qual se pressupõe ter a base para ir além. Isso, porque “há muito o que fazer” (CURY, 2008, p. 12), para ampliar o direito à educação em um contexto permeado por desigualdades regionais, locais, sociais, educacionais, infraestruturais, de acesso, permanência, idade e tempo de escolarização (CASTRO; CARVALHO, 2013; CAVALCANTI, 2017).

As considerações de Pinto (2018) acerca da estrutura legal do que consubstancia o financiamento da educação, apontam que mecanismos legais (Leis 11.494/2007 e 13.005/2014), para além de suas eventuais limitações, uma vez que desenvolvidas sob as asas da Carta Magna, podem conceber instrumentos de políticas públicas que contribuam para a redução das desigualdades educacionais que historicamente acometem a sociedade brasileira. Ainda fazendo referências a aspectos positivos e negativos dos aparatos legais referentes ao financiamento da educação e a (não) equidade, alguns aspectos do PNE, principalmente os afeitos ao financiamento, esbarram na inércia, justificada pela política de austeridade fiscal, com potenciais efeitos ao provimento da educação (PINTO; XIMENES, 2018; ROSSI *et al.*, 2019). Dizem os autores que não se pode fugir ao fato de que se trata de uma relevante legislação e potencial instrumento de reivindicações acerca da regulamentação dos dispositivos internos à lei e que, infelizmente, ‘ficaram pelo caminho’. Mas também se tem que considerar que o PNE reafirma o escopo do arcabouço legal entrelaçando a aplicação de recursos com a equalização das oportunidades educacionais.

Nesse sentido, as políticas de subvinculação de recursos tiveram, e ainda tem, um papel fundamental, uma vez que operacionalizam parte significativa dos recursos para a MDE.

Destaca-se o papel e, principalmente, os parâmetros de operacionalização da Lei 9.424 de 1996, que versa sobre o Fundef⁶ e a Lei 11.494 de 2007 que trata sobre o Fundeb⁷. Tais políticas de subvinculação inovaram a estrutura do financiamento (DOURADO, 2006), uma vez que a distribuição passaria a ser automática e a partir de parâmetros específicos. Ainda, por redefinir a participação das diferentes esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal) no processo de corresponsabilidade para com o financiamento da educação básica.

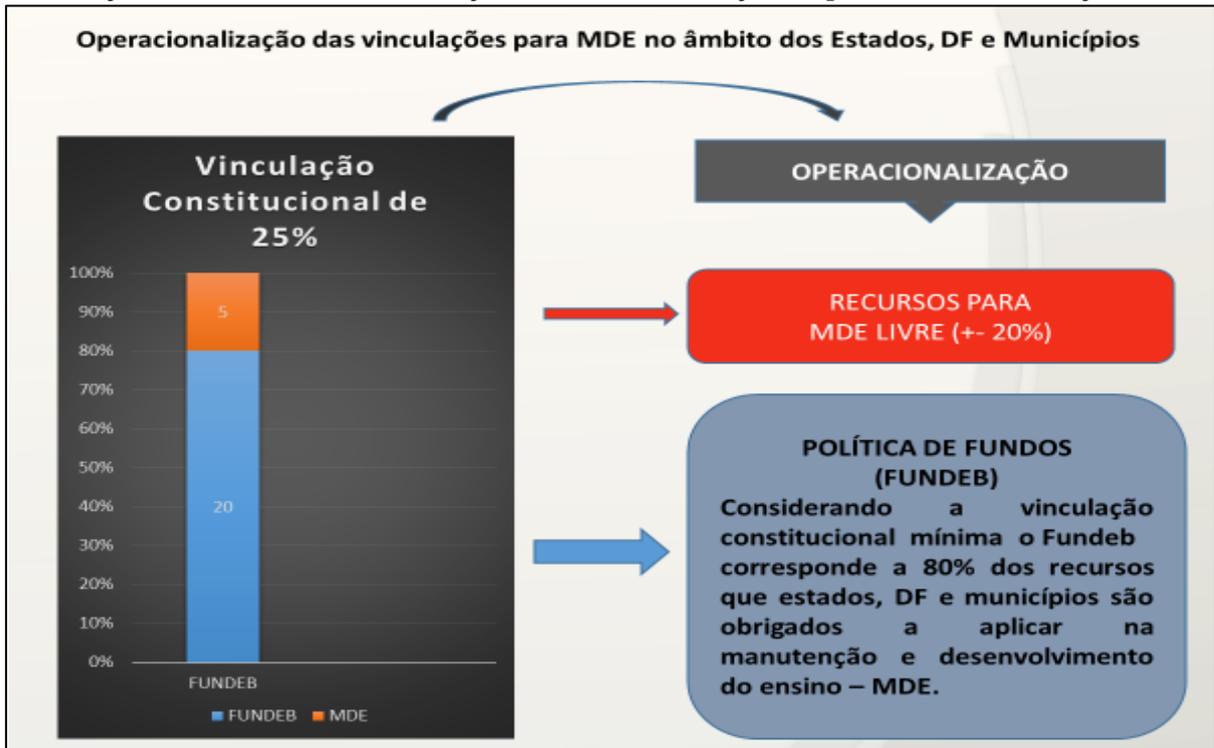
Há considerações, inclusive entre os críticos, que apontam que o Fundef estabeleceu maior equidade e reduziu desigualdades, redesenhando o financiamento da educação e as perspectivas de valorização dos profissionais (DAVIES 2006; MACHADO, 2007; ROSANO-PEÑA; ALBUQUERQUE; MARCIO, 2012). Ainda, que não deixou exercer “um forte impacto no sentido de reduzir as discrepâncias encontradas entre os gastos por aluno nas diferentes redes de ensino no interior de um mesmo estado” (PINTO, 2002, p. 128). No entanto, não são poucas as críticas acerca das fragilidades e da abrangência do Fundef. Dentre essas, a limitação ao ensino fundamental, a descentralização precoce e a transferência de responsabilidades. Ainda, a discrepância entre as concepções de VAA, insuficiência dos recursos e ausência de novos, incipiente participação da União, necessidade de redefinição e aprimoramentos (RODRIGUES, 2001; ARELARO, 2005; DAVIES, 2006; PINTO, 2007; SENA, 2008; SALES; SILVA, 2009).

Assim, a implementação do Fundeb surge na esteira de aprimoramentos do extinto Fundef. Esse, por sua vez, contempla recursos para todas as etapas e modalidades da educação básica, ampliando as fontes de recursos para composição do fundo e redefinindo a participação da União. Ainda, consolida-se como principal mecanismo de operacionalização das vinculações constitucionais, conforme demonstrado na Imagem 2.

⁶ O Fundef é um fundo cuja composição orçamentária se dava a partir da retenção de 60% das receitas egressas da LC 87/1996, ou seja, do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), acrescidos da possibilidade de complementação da União, por sua vez, condicionada aos entes cujo parâmetro de valor aluno/ano (VAA) local ficasse abaixo do VAA mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 1996c). O Fundef também considera a vinculação constitucional mínima de 25% a que estados, DF e municípios estão são obrigados a aplicar.

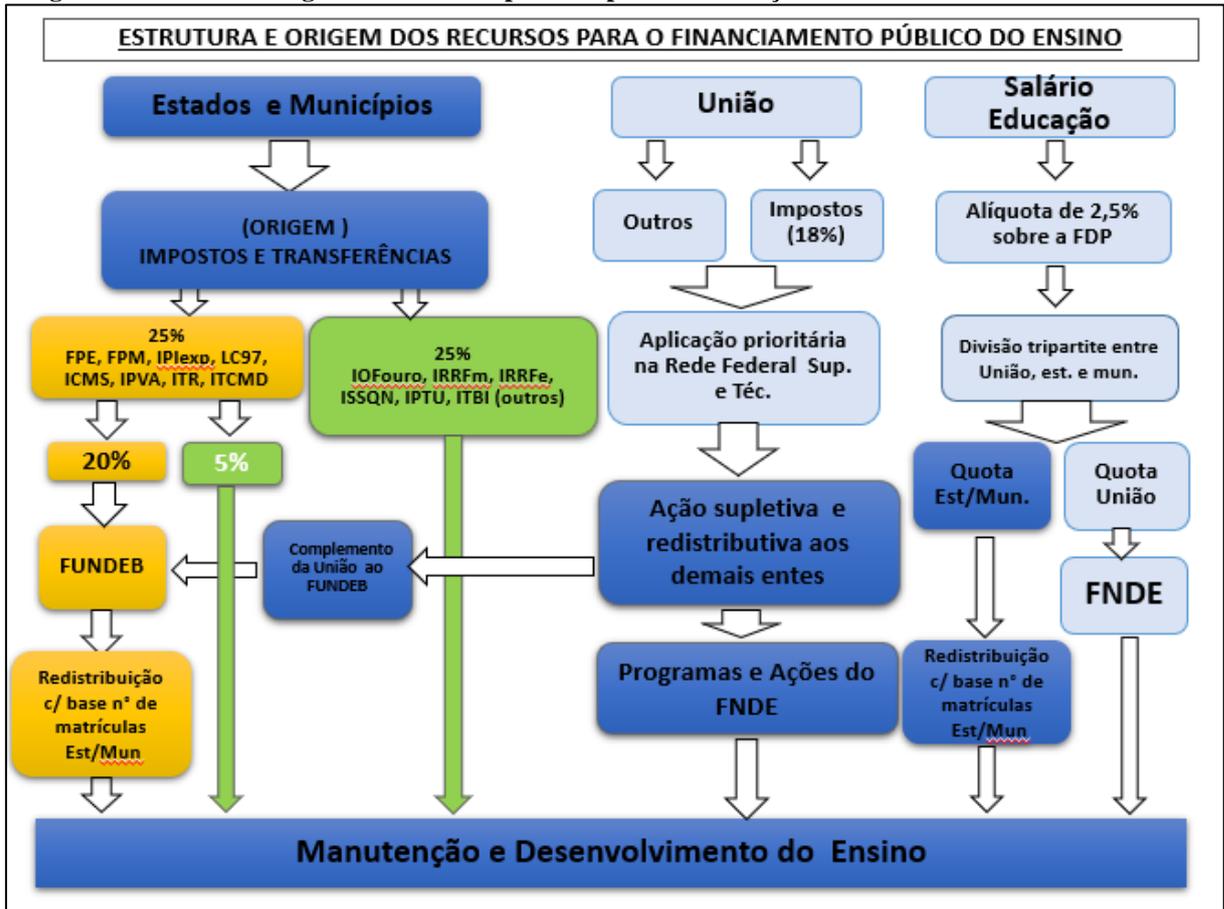
⁷ O Fundeb é um fundo de âmbito estadual e do DF cuja composição, considerando a vinculação constitucional mínima a que os entes subnacionais são obrigados a aplicar no ensino público, se dá pela retenção automática de 80% das receitas do FPE, FPM, ICMS, LC 87/96, IPIexp, ITCMD, IPVA e ITR, contanto ainda com a possibilidade de Complementação da União, de acordo com regras e parâmetros específicos dispostos na Lei 11.494/2007 e corroborados no âmbito do Projeto de Lei (em curso) nº 4.372/2020 de 2020, que versa sobre o Fundeb permanente (BRASIL, 2007).

Imagem 2. Operacionalização das vinculações da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação básica



Conforme observado, a Imagem 2 apresenta um gráfico a partir da vinculação mínima de 25%, sendo que 80% dessa aplicação corresponde ao Fundeb. Tais números, de imediato, reforçam a relevância da política do Fundeb, que representa os recursos que massivamente são aplicados em educação. Os 20% restantes (parte superior do gráfico) correspondem aos recursos que são obrigatoriamente aplicáveis em educação, mas que os gestores têm ‘liberdade de manobra’ para utilizá-los na manutenção e desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Tais percentuais ancoram-se no âmbito das definições contidas nos Art. 70 e 71 da Lei 9394/1996, mas que não ficam submetidos às regras de redistribuição, conforme sintetizado na Imagem 3.

Imagem 3. Estrutura e origem dos recursos públicos para manutenção e desenvolvimento do ensino



Fonte: Adaptado de Borges (2015).

Conforme demonstrado, a Imagem 3 sintetiza a estrutura e as fontes de recursos aplicáveis obrigatoriamente na MDE público, observando-se que, para além dos recursos que são submetidos às regras de retenção/redistribuição do Fundeb, somam-se outras fontes. Estas, majoritariamente locais, são basicamente o Imposto predial e territorial urbano (IPTU), o Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN), Imposto de renda retido na fonte estadual (IRRF_e), Imposto de renda retido na fonte municipal (IRRF_m) e o Imposto sobre operação financeira envolvendo ouro como ativo financeiro (IOF_{ouro}), dentre outras receitas (multas, juros, por exemplo) que são aplicáveis no âmbito da integralidade mínima de 25% na MDE.

Não obstante, e para fins de prestação de contas aos órgãos de controle, a origem e destino dos valores para a MDE local refere-se à rubrica definida contabilmente como 'recurso 20', ao passo que os recursos egressos da dinâmica (retenção/redistribuição) do Fundeb são convencionados como recurso 31. Ambos são aplicáveis em educação, porém, compõem duas rubricas com diferentes possibilidades e obrigatoriedade de acesso e uso dos recursos.

Em relação aos recursos egressos do Fundeb, os gestores dos sistemas de ensino só terão acesso após a dinâmica de redistribuição, de acordo com os parâmetros definidos. Isso,

independentemente do volume que tenha sido retido de determinado ente federado para a composição do fundo. A Lei 11.494 de 2007 regulamenta esse fundo de âmbito estadual e do DF cuja composição, considerando a vinculação constitucional mínima dos entes subnacionais, se dá pela retenção automática de 80% das receitas de diversos outros fundos. Nomeadamente, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ICMS, LC 87/96, IPIexp, Imposto sobre transmissão causa *mortis* e doações (ITCMD), Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR). Estes configuram uma dinâmica de transferências constitucionais que envolvem as três esferas de governo para a composição do ‘bolo’ orçamentário e obedecem a regras e parâmetros para redistribuição.

A fonte de recursos do Fundeb conta, ainda, com a possibilidade de complementação por parte da União. Essa, fixada de acordo com o Art. 6º da Lei 11.494/2007 em, no mínimo, 10% do total de recursos dos 27 Fundeb, que serão empregados em suplementação aos fundos cujo VAA resulte abaixo do mínimo definido nacionalmente para esse valor. O VVA mínimo é definido em âmbito nacional, pelas portarias interministeriais constituídas pelo MEC e Ministério da Fazenda, conforme Decreto 6.253/2007, Art. 7, e figura como parâmetro para a complementação/suplementação da União, aos fundos deficitários.

A redistribuição do ‘bolo’ orçamentário originado a partir da composição do fundo contábil (Fundeb) se dá no âmbito de cada UF, conforme os critérios, as ponderações e os parâmetros de valor, conforme reza o Art.8º da Lei 11.494/2007:

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do **número de alunos matriculados** nas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 2007, s/p, grifos nossos).

Nesse sentido, o esforço fiscal ou a estimativa de receita de cada Fundeb, conta com a atuação prioritária de cada ente, os municípios no ensino fundamental e na educação infantil, o estado no ensino fundamental e médio, como já afirmado. Isso, observadas as especificidades de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, assim como o número de matrículas da cada rede, os fatores de ponderação atribuídos, o VAA local e mínimo definido nacionalmente, dados que perfazem a dinâmica de operacionalização do Fundeb. Conforme o Art. 10 da Lei 11.494/2007, os recursos serão distribuídos considerando-se as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

I - creche em tempo integral; II - pré-escola em tempo integral; III - creche em tempo parcial; IV - pré-escola em tempo parcial; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo ; VII - anos finais do ensino fundamental urbano; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo ; IX- ensino fundamental em tempo integral; X - Ensino Médio urbano; XI - Ensino Médio no campo; XII - Ensino Médio em tempo integral; XIII - Ensino Médio integrado à educação profissional; XIV - educação especial; XV - educação indígena e quilombola; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo; XVIII - formação técnica e profissional; XIX - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007, s/p).

Nessa direção, tais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento são submetidos aos fatores de ponderação, conforme assevera o 1º § do referido artigo, adotando-se como referência o fator 1(um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano. Ainda, considerando a variação entre 0,70 e 1,30 centésimos conforme definições a serem fixadas pela Comissão⁸ Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ). Comissão que, dentre outras atribuições, tem a responsabilidade de definição dos fatores de ponderação aplicáveis às diferentes etapas e modalidades da educação básica. Esses, por conseguinte, nortearão os “limites proporcionais de aplicação de recursos” utilizados como parâmetros de operacionalização do FUNDEB” (BRASIL, 2007, s/p), conforme demonstrado no Quadro 1:

⁸ Comissão constituída por 11 membros, sendo um representante do Mec, cinco representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Quadro 1. Fatores de ponderação para operacionalização do Fundeb definidos para o exercício 2019

1	Creche em tempo integral pública	1,30
2	Creche em tempo integral conveniada	1,10
3	Creche em tempo parcial pública	1,15
4	Creche em tempo parcial conveniada	0,80
5	Pré-escola em tempo integral	1,30
6	Pré-escola em tempo parcial	1,05
7	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
8	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
9	Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
10	Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
11	Ensino fundamental em tempo integral	1,30
12	Ensino médio urbano	1,25
13	Ensino médio no campo	1,30
14	Ensino Médio em tempo integral	1,30
15	Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30
16	Educação especial	1,20
17	Educação indígena e quilombola	1,20
18	Educação de jovens e adultos (EJA), com avaliação no processo	0,80
19	EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base na Resolução MEC nº 01, de 06 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018a).

Uma vez definido os fatores de ponderação, esse será multiplicado pelo VAA no âmbito de cada UF, de acordo com o item 1 do anexo da Lei 11.494/2007, que versa sobre os procedimentos para distribuição dos recursos:

O cálculo do valor anual por aluno, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é obtido pela razão entre o total de recursos de cada fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis (BRASIL, 2007, s/p).

Assim, o valor per capita por aluno/ano, definido a partir da divisão da estimativa de receita de cada Fundeb, e dividida pelo total de matrículas referendadas pelo Censo Escolar, será multiplicado pelos fatores de ponderação. Por exemplo: de acordo com a Portaria Interministerial nº 7, de 28 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018b), o VVA estimado para o estado do RS foi de R\$ 4.275,42 (quatro mil duzentos e setenta e cinco reais e quarenta e dois centavos). Tal valor, será multiplicado pelos fatores de ponderação correspondentes a cada tipo de estabelecimento, etapa e modalidade da educação básica, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2. Valor aluno/ano no Rio Grande do Sul versus fatores de ponderação estimado para o exercício 2019

		VV/A ¹	FP ²	VCPD ³
1	Creche em tempo integral pública	4275,42	1,30	5558,05
2	Creche em tempo integral conveniada	4275,42	1,10	4702,96
3	Creche em tempo parcial pública	4275,42	1,15	4916,73
4	Creche em tempo parcial conveniada	4275,42	0,80	3420,34
5	Pré-escola em tempo integral	4275,42	1,30	5558,05
6	Pré-escola em tempo parcial	4275,42	1,05	4489,19
7	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	4275,42	1,00	4275,42
8	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	4275,42	1,15	4916,73
9	Anos finais do ensino fundamental urbano	4275,42	1,10	4702,96
10	Anos finais do ensino fundamental no campo	4275,42	1,20	5130,50
11	Ensino fundamental em tempo integral	4275,42	1,30	5558,05
12	Ensino Médio urbano	4275,42	1,25	5344,27
13	Ensino Médio no campo	4275,42	1,30	5558,05
14	Ensino Médio em tempo integral	4275,42	1,30	5558,05
15	Ensino Médio integrado à educação profissional	4275,42	1,30	5558,05
16	Educação especial	4275,42	1,20	5130,50
17	Educação indígena e quilombola	4275,42	1,20	5130,50
18	EJA, com avaliação no processo	4275,42	0,80	3420,34
19	EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	4275,42	1,20	5130,50

¹Valor aluno/ano estimado RS

²Fatores de ponderação

³Valor considerado para distribuição

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base nos dados da Portaria Interministerial nº 7, de 28 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018b).

A partir dos dados compilados no Quadro 2, pode-se inferir que os recursos disponíveis, o quantitativo de matrícula e os fatores de ponderações aplicáveis figuram entre os principais parâmetros para essa perspectiva de redistribuição equitativa dos recursos. Compreende-se assim, uma vez que, independentemente do volume retido para a composição do Fundeb, o que vai retornar para o ente federado em âmbito local é o valor proporcional às matrículas atendidas, no *locus* de sua atuação prioritária. E, ainda assim, as ponderações permitem a perspectiva de equalização de acordo com a especificidade de cada matrícula.

Não se pode fugir ao fato de que tal justiça distributiva é construída em cima de uma dinâmica que envolve perdas e ganhos em âmbito local (BREMAEKER, 2007; FARENZENA; MENDES, 2010; COSTA, 2015), configurando o que Pinto (2007, p. 882) define como “efeito ‘Robin Hood’ às avessas”. Situação em que os entes com maior número de matrículas atendidas recebem proporcionalmente os mais altos volumes de recursos, independentemente do valor que foi retido para a composição do Fundeb. Ao passo que, os entes federados (municípios de pequeno porte e o próprio estado), normalmente com as menores redes de ensino, ao receberem

recursos proporcionais às matrículas atendidas, recebem aquém do volume retido para a composição do bolo orçamentário do Fundeb (COSTA, 2015).

A política de fundos de financiamento Fundef e, mais especificamente o Fundeb, ainda necessita de ajustes que contemplem a ampliação das fontes de recursos, a maior participação da União e a redefinição dos parâmetros de custo aluno. De mesmo modo, ainda carece de consolidação enquanto uma política permanente, pautada por indicadores de qualidade (PINTO, 2007, 2010, 2014a; CAMPOS; CRUZ, 2009; CRUZ, 2012; SALES; SILVA, 2009; FARENZENA; MENDES, 2010; SENA, 2010). Todavia, não se pode fugir ao fato de que a redistribuição dos recursos via política de fundos soma-se à relevante perspectiva legal de fomentar a equalização das oportunidades educacionais a partir da vinculação de recursos.

De acordo com Farenzena e Mendes (2010), as orientações do marco normativo corroboram a corresponsabilidade da oferta escolar dos três níveis governamentais. Ainda que, no âmbito de suas atuações prioritárias, o papel supletivo e redistributivo da União em relação à educação básica é muito importante e se materializa na “prestação de assistência financeira e técnica aos estados e municípios, buscando garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino” (Op. cit., p. 266).

O papel redistributivo e supletivo da União em relação ao financiamento da educação básica é operacionalizado no âmbito das atribuições FNDE. “Autarquia pública vinculada ao MEC, que atua no financiamento das ações suplementares” (CRUZ, 2012, p. 3), em prol dos entes subnacionais e materializada por meio de transferência de recursos, produtos e serviços, que efetivam políticas e programas (FARENZENA, 2012). Dentre estes, bolsas e auxílios à formação docente, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Ainda, fomenta o Programa de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos Para a Educação Infantil (Proinfância), Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) e os programas suplementares, que traduzem-se em aplicação de recursos em etapas e modalidades específicas da educação básica de acordo com a legislação pertinente (lei, portaria ou resolução específica).

Nessa direção, pelo FNDE a distribuição dos recursos é viabilizada por meio de “três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária” (CRUZ, 2012, p. 5). A assistência financeira direta configura-se na viabilização, pelo governo federal, de políticas que configuram-se em produtos ou serviços, a exemplo dos programas de distribuição de livros didáticos por meio do PNLD, o PNBE e o Proinfo. A modalidade de assistência automática é concernente à previsão legal que a originou, a execução dispensa maiores

exigências contratuais, uma vez que já está prevista em lei. A assistência financeira voluntária, por sua vez, é condicionada à assinatura de convênios entre os órgãos e entidades viabilizados pela apresentação de projetos (CRUZ, 2012).

Nessa direção, Cavalcanti (2017, p.6) destaca que “o desenho das políticas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE tem, cada vez mais, incorporado mecanismos de incentivo”. Estes baseiam-se na perspectiva de correção das desigualdades, uma vez que que concepções de equidade permeiam a legislação que regulamenta tal atuação da União. Destaca-se, ainda, o papel dos indicadores educacionais dentre os critérios de alocação dos recursos egressos das transferências voluntárias da União (CAVALCANTI, 2017). Ou seja, o desenho de tais políticas busca aplicar recursos nos entes com os indicadores educacionais mais baixos. Cumpre refletir, nessa direção, acerca da vinculação de metas de desempenho como parâmetro para recebimento de recursos. Tanto em razão da necessidade de não restringir a concepção de equidade ao escopo de equalizar o desempenho, quanto para que este não induza ao restrito entendimento sobre “otimização e eficiência do uso dos recursos públicos” (RISCAL, 2011, p. 249).

O 2º§ do Art. 2º da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012 (BRASIL, 2012) versa sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse assevera que, dentre os objetivos da assistência técnica prestada em prol dos entes subnacionais, estão a identificação de “medidas mais apropriadas para a melhoria da qualidade da educação básica e sua oferta com equidade” (BRASIL, 2012, s/p). Tal prerrogativa visa garantir o acesso, a permanência e conclusão exitosa do alunado.

O levantamento realizado no âmbito do arcabouço normativo (CF 1988, Lei 9.394/96, Lei 9.424/1996, Lei 10.832/2003, Lei 11.494/2007, Lei 13.005/2014, Lei 12.695/2012, Decreto 6.003/2006 e resoluções) que versa sobre a aplicação de recursos em educação pública, permite inferir que consubstanciam a base legal para que as aplicações de recursos sejam equitativas e persigam o escopo de equalização das oportunidades educacionais. Nessa direção, destaca-se o papel das políticas de subvinculação de recursos e via dos fundos de financiamento, especialmente os parâmetros de operacionalização do Fundeb. Esse grifo ocorre em função de que os recursos são (re)distribuídos de acordo com o número de matrículas e fatores de ponderações aplicáveis aos diferentes tipos de estabelecimentos etapas e modalidades. Longe de ser um modelo ideal, até porque estudos na área apontam necessidades de ajustes (CAMPOS; CRUZ, 2009; CRUZ, 2009; SALES; SILVA, 2009; PINTO, 2007, 2010, 2014b; FARENZENA; MENDES, 2010; SENA, 2010), as políticas de fundos, e seus respectivos parâmetros de operacionalização, cumprem equalizar a distribuição dos recursos disponíveis.

No que se refere ao papel supletivo e redistributivo da União em relação à educação básica, as políticas de assistência técnica e financeira carregam o escopo da equidade e da perspectiva de equalização das oportunidades educacionais. Todavia, diferentemente dos critérios equitativos do Fundeb, definidos contabilmente/matematicamente (FERNANDES; FERNANDES, 2014; PINTO, 2014a), o desenho e operacionalização das políticas de assistência federal defendida por alguns autores (RISCAL 2011; CAVALCANTI, 2017), introduz mecanismos na perspectiva de equalizar as oportunidades educacionais. Esses, englobando, tanto os indicadores sociais, quanto os de resultado e desempenho enquanto pressupostos do fomento à qualificação dos processos de ensino e aprendizagem.

Ante ao exposto, é oportuno destacar que ao longo do texto buscou-se identificar os dispositivos legais que garantem e que embasam o princípio da equidade como parâmetro para a aplicação dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino pública. Foge ao escopo deste capítulo inferir se tais princípios funcionam ou não, o esforço aqui perseguido foi o da busca pelos princípios normativos que orientam a operacionalização da estrutura do financiamento da educação básica. Nessa direção, buscou-se cotejar o princípio de equidade asseverado pelo arcabouço normativo às concepções referendadas por John Rawls (1997). Este que evoca a equidade como um dos constructos das relações sociopolíticas entre os cidadãos e a igualdade de oportunidades de acessos aos bens e serviços e vantagens, sendo núcleo fundante da convivência política.

Constatou-se que há uma convergência dos dispositivos legais que consubstanciam a estrutura e a operacionalização do financiamento público da educação, com as concepções de equidade aludidas por Rawls (1997), tanto em relação à (re)distribuição dos recursos, quanto no que se refere às perspectivas de equalização das oportunidades educacionais. Perspectiva que é corroborada por entendimentos (CADEMARTORI, 1992; GOMES, 1992; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; PLANK, 1992; CURY, 2005; RISCAL, 2011; AZEVEDO 2013) de que a equidade conjuga princípios basilares para a constituição de uma sociedade mais justa. Por assim ser, deve parametrizar os critérios técnicos para a aplicação de recursos, de modo a contemplar padrões mínimos de oportunidades. Estes, capazes de assegurar para todos o acesso aos insumos básicos desde o princípio do processo de escolarização, perseguindo o escopo dialógico entre a igualdade e a justiça redistributiva, a partir do pressuposto da existência de desigualdades que reverberam nos sistemas educacionais.

4 A POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL: OBJETIVOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE OPERACIONALIZAÇÃO

A política de fomento para o desenvolvimento do EMTI tem operacionalizações alocadas no âmbito dos programas suplementares do FNDE, definidos como “ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam a manutenção e o desenvolvimento da educação em níveis e modalidades específicas” (BRASIL, [2019], s/p). A referida política objetiva, ainda, a prestação de apoio técnico e financeiro aos executores locais e seus respectivos sistemas de ensino, tendo em vista a ampliação da jornada escolar. Por esse viés, consubstancia-se aspectos da assistência adicional de recursos egressos da União em prol do desenvolvimento da educação básica em apoio aos entes subnacionais (FARENZENA, 2012; CRUZ, 2012), viabilizados pelo FNDE.

O público-alvo do referido programa são os alunos do ensino médio e, por esse viés, observada a atuação prioritária de cada ente federado para esta etapa da educação básica, a aderência ao programa restringe-se ao âmbito das redes estaduais e do DF de ensino. Isso, por meio de suas respectivas secretarias, sendo necessário a assinatura de termo de compromisso e apresentação de um plano e marco de implementação das escolas de EMTI. Uma vez analisados tais documentos do EMTI pela Secretaria da Educação Básica (Seb) do Mec é, então, calculado o valor de apoio que será transferido à secretaria estadual ou Distrital de educação (BRASIL, 2016b).

No que se refere à utilização dos recursos para o EMTI, esses devem ser alocados na manutenção e desenvolvimento do ensino, exclusivamente das escolas participantes, cujos planos tenham sido, previa e devidamente aprovados pela SEB do MEC. Os recursos contemplam possibilidades de utilização em duas rubricas. Despesas de capital - que podem ser utilizadas na construção de instalações, ampliação da área construída da escola, aquisição de materiais e equipamentos duráveis. Ou, então, a despesas de custeio – que referem-se à remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, incluindo a aquisição de materiais didáticos e de expediente e outros relacionados às necessidades de manutenção e conservação das instalações das escolas. Tais despesas contemplam aquisições de bens não durais, porém necessários ao funcionamento cotidiano (BRASIL, 2016b).

A Lei 13.415, que trata da Reforma do Ensino Médio, como já amplamente destacado, em seu Art. 14 versa ainda sobre a obrigatoriedade das transferências de “recursos da União aos Estados e ao DF, desde que cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos” (BRASIL, 2017a, s/p). Assim, a operacionalização é pautada por regras específicas, às quais as

UFs, na figura de suas autarquias educacionais e escolas, precisam se submeter para galgar tais recursos adicionais.

O item 4.3, do Manual de Execução Financeira do Programa de Fomento às Escolas de EMTI, versa sobre a operacionalização e os procedimentos para as transferências de recursos, corroborando com a Lei 13.415/2017 e com a Resolução MEC 16/2017. Desse modo, define o período de duração dos repasses limitados a 10 anos a partir da adesão, reiterando ainda que o recebimento dos repasses “está condicionado às avaliações de processo e resultado” (BRASIL, 2017c, s/p).

Dentre os critérios definidos para a transferência de recursos, no âmbito da corresponsabilidade dos agentes do EMTI⁹, cabe a SEB/Mec calcular os volumes de recursos a serem transferidos às SEE que tiveram seus respectivos planos e marcos de implementação aprovados quando da adesão ao programa e que “apresentaram resultados satisfatórios nas avaliações anuais” (BRASIL, 2017b, s/p). Cabe, ainda, ao FNDE operacionalizar as transferências de recursos, dar suporte técnico, fiscalizar as operações, elaborar, cumprir e fazer cumprir os atos normativos, dentre outras atribuições. Estas também são atributos das SEE signatárias, as quais cabe submeter-se ao que determina a Lei 13.415/2017 e legislações decorrentes.

Na conjuntura da Lei de Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/2017), destacam-se as portarias e resoluções instituídas, tendo em vista interpretar, direcionar e instruir sobre os aspectos introduzidos pela nova legislação. Nesse sentido, ainda que brevemente, vale ressaltar a função de uma portaria na conjuntura do arcabouço normativo. Para tanto, recorre-se à concepção apresentada pelo jurista José Cretella Júnior (1974), cujo entendimento é de que uma portaria atua segundo a legislação, interpretando o texto legal com finalidade executiva àquilo que, por ventura, não esteja explicitado em determinada lei. Ainda de acordo com Cretella Júnior (1974), uma portaria atua *secundum legem*. Interpreta o texto legal com fins executivos. Desce a minúcias não explicitadas em lei. Ou seja, configura-se em um ato administrativo que aponta a partir de uma norma, aspectos de como serão realizadas as previsões legais. Pode-se inferir, então, que uma portaria configura-se em um ato administrativo que, de acordo com a hierarquia da norma geral, aponta como serão operacionalizados os aspectos contidos em suas linhas ou entrelinhas. Isso, em virtude de que as portarias, como será contextualizado a seguir, interpretam a previsão legal, esmiuçando detalhes com base na legislação maior. Ou seja, nelas

⁹ Definidos pela a Resolução Mec 16/2017 (BRASIL, 2017c), como: SEB/Mec (gestora do programa), FNDE (executor financeiro do programa) e as SEE (signatárias ao programa).

estão as orientações de como deverá ser feito aquilo que porventura a Lei tenha deixado no campo do genérico.

Em atenção à então MP 746/2016 (instituiu a política de fomento à implementação de escolas de EMTI), o Mec editou, em outubro do mesmo ano, a Portaria 1.145/2016¹⁰, que instituiu a ‘primeira versão’ do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de EMTI. Essa tinha em vista (a exemplo da Portaria 727/2017 subsequente) promover melhorias no âmbito do ensino médio, articulando ações com os entes subnacionais, apoiando-os e as suas respectivas secretarias, com recursos para as unidades escolares que, de acordo com alguns critérios, aderissem ao EMTI. Dentre as exigências impostas para a implementação do EMTI nas escolas, chama a atenção os critérios para a manutenção das unidades selecionadas no Programa. Esses, parametrizados pela avaliação do processo e, mais especificamente, pela avaliação do desempenho. Critérios que, de imediato, colocam escolas e alunos como responsáveis pelos seus eventuais resultados.

O Capítulo VII da Portaria 1.145/2016 versava sobre os critérios para o monitoramento e permanência no programa, destacando que, uma vez selecionadas as secretarias, estas seriam “submetidas a avaliações de processos e de desempenho para se manterem no Programa” (BRASIL, 2016c, s/p). A avaliação de processo, de acordo com a referida Portaria, contemplaria aspectos de infraestrutura, número mínimo/máximo de matrículas, adequações curriculares, planos, regulamentações locais, prestações de contas, documentos, dentre outros aspectos, a serem enviados/submetidos à apreciação da SEB/Mec.

No que se refere à avaliação de desempenho, a já revogada Portaria 1.145/2016 definia ostensivamente a responsabilização que, em última instância, recai sobre os sujeitos (no sentido lato, alunos, professores, comunidade escolar, entre outros, sobre os quais a política efetivamente incide). Essa concepção ancora-se no fato de que essa normativa instituiu e, talvez, tenha inaugurado no âmbito das políticas educacionais, o resultado métrico de avaliações. Este, como condição para as SEE, as escolas e, em última instância, os sujeitos acessassem, ou no caso deixarem de ter acesso, a recursos aplicáveis na manutenção e desenvolvimento da escola pública.

Não obstante, o Art. 18 da Portaria 1.145/2016 versava sobre os critérios a serem utilizados para a avaliação do desempenho dos alunos. Dentre esses, a ampliação na taxa de participação dos alunos matriculados no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), a melhora do desempenho nesta avaliação (15 pontos acima da média geral da UF e da escola) e, ainda, a

¹⁰ Essa Portaria já foi reeditada e substituída pela Portaria 727/2017 (BRASIL, 2017b).

possibilidade de criação de novos indicadores de desempenho pelo Mec, conforme disposto no Art. 19. O referido ato normativo deliberava, ainda, que, uma vez não cumpridos os critérios, acarretaria desligamento das unidades escolares participantes do Programa, sem possibilidade de serem substituídas por outras escolas no âmbito da respectiva SEE (BRASIL, 2016c). Em outras palavras, à luz das definições da então Portaria 1.145/2016, uma vez não atingindo o resultado ou desempenho projetado, a escola seria cortada do programa de financiamento adicional de recursos, sem possibilidade da autarquia mantenedora, a SEE, poder substituí-la. O pano de fundo dessa condição não deixa de configurar um contexto de punição, no qual, a depender dos resultados, podem ser tolhidas as possibilidades estruturais que o incremento financeiro traria ao processo educativo. Na mesma direção, a Resolução 7 do MEC, de 07 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016d), ao estabelecer os procedimentos para transferência dos recursos para o EMTI, é editada à luz dos parâmetros definidos pela Portaria 1.145/2016 no que se refere ao recebimento de recursos condicionados à avaliação de processo e desempenho.

Na edição de uma nova Portaria, a 727, de 13 de junho de 2017 (BRASIL, 2017b), observa-se a reafirmação de vários aspectos da Portaria anterior (1.145/2016), no que se refere às diretrizes, parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de EMTI em conformidade com a Lei nº 13.415/2017 (que institui a política de fomento à implementação de escolas de EMTI). A referida Portaria reforça aspectos da necessidade de ações conjuntas entre os entes federados, na perspectiva de enfrentar as problemáticas relacionadas ao fluxo, permanência e resultados do público que acessa o ensino médio. Reafirma, ainda, os objetivos de apoiar as redes estaduais e distrital na implementação do EMTI, por período pré-definido e de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção, suscetíveis a avaliações de processos e desempenhos.

A Portaria 727/2017 coaduna-se com muitos aspectos da Portaria anterior, acerca dos critérios de seleção elegibilidade a que SEE e escolas precisam se submeter. Dentre esses, quantitativo mínimo de alunos, vulnerabilidade socioeconômica em relação à rede, aspectos de infraestrutura, plano de implementação e de trabalho, dentre outros que compõem o conjunto de exigências que devem ser encaminhadas à apreciação técnica da SEB/Mec. Dentre as inovações conferidas pela Portaria 727/2017 (Art. 3º) em relação à anterior, está a ampliação do tempo de duração do Programa de Fomento, passando de quatro anos, ou 48 meses, para 10 anos a contar da data de adesão da respectiva SEE. Situação que confere um ciclo mais longo de celebração dos recursos adicionais sem a necessidade declarada de renovação durante o período, todavia, também suscetível à avaliação de processo e resultado.

No que se refere ao monitoramento e permanência no programa, observa-se algumas mudanças semânticas em relação aos termos chave utilizados como critérios. Enquanto a Portaria 1.145/2016 afirmava que para se manterem no Programa as SEE seriam submetidas a avaliações de processo e desempenho, a Portaria 727/2017 aponta que, após selecionadas as autarquias e escolas, elas serão submetidas à avaliação do processo e de resultado. Nesse sentido, e de acordo com a Portaria vigente (727/2017), a avaliação do processo irá considerar os critérios circunscritos às SEE das UF e das escolas, tais como: regulamentação no âmbito das legislações locais, análises dos planos de implementação e prestação de contas. Em relação às escolas, especificamente, a observância de carga horária, número mínimo de matrículas em tempo integral e condições infraestruturais. As alterações na avaliação de processo, promovidas por força da atualização do marco regulatório, não parecem muito significativas, uma vez que, afora alguns ajustes, a estrutura de exigência manteve-se praticamente inalterada. Por outra parte, mas sem se ausentar do contexto, na avaliação de resultado, os ajustes foram mais perceptíveis.

Vale lembrar que na Portaria revogada (1.145/2016), a avaliação de resultado versava sobre a ampliação métrica na pontuação no Enem. Tanto da média escolar quanto da individual, calculadas de acordo com a média das provas objetivas e as respectivas áreas consideradas (ciências humanas, ciências da natureza, linguagens e matemática, respectivamente suas tecnologias). O Art. 24 da Portaria 727/2017 versa que a avaliação de resultado “será realizada anualmente e utilizará como critério a melhoria no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, tanto no componente de fluxo quanto no de proficiência” (BRASIL, 2017b, s/p). A ‘métrica’ a ser alcançada como uma das condições para permanecer e dessa maneira ter acesso aos recursos, deixa de ser o desempenho no Enem e passa a ser os resultados do Ideb.

Assim, a melhoria do fluxo escolar será aferida, cabendo às escolas reduzir as taxas de abandono e reprovação aos patamares de 3,5 pontos percentuais, nos dois primeiros anos de vigência do Programa, alcançando e mantendo 5% do terceiro ano em diante, considerando a vigência do Programa. No que se refere à melhoria da proficiência, o critério a ser utilizado é a nota da média que compõe o Ideb. Tais metas poderão ser (re) definidas pelo Comitê Estratégico de Avaliação e Monitoramento do Programa, instituído pelo Mec, que, dentre outras funções, tem a de “sugerir metas de proficiência a ser alcançadas pelas escolas e SEE participantes do EMTI” (BRASIL, 2017b, s/p). A Portaria 727/2017 reforça, em seus Art. 25 e 26, o poder discricionário do Mec em definir/criar “indicadores de desempenho adicionais, podendo aplicar as mesmas consequências de avaliação e desligamento” (BRASIL, 2017b, s/p) às escolas e, consequentemente, às SEE que cumprirem com o dispositivo legal.

Evidencia-se, a partir da contextualização do texto legal (MP 746/2016, Portaria 1.145/2006, Lei 13.467/2017 e Portaria 727/2017), o condicionamento da permanência no programa em função das regras definidas por tais normativas, correlatas à elevação do desempenho e dos resultados dos alunos. Permanecer, nesse sentido, significa acessar recursos que permitam, nas palavras de Krawczik (2011, p. 755), “criar condições de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos”, mormente garantir, mais do que a oferta, a permanência nessa etapa final da educação básica. Por outra parte, o desligamento significa deixar de acessar tais possibilidades de enfrentamento. A legislação é clara em definir que uma vez desligada um a escola, a SEE não poderá substituí-la por outra. Tais aspectos não deixam de reforçar a meritocracia (FREITAS, 2012), como pano de fundo das concepções que subjazem a operacionalização da Política de Financiamento Adicional Para Desenvolvimento do Ensino Médio em Tempo Integral. Esta, de acordo com Afonso (2009), ancorada a um restrito viés de prestação de contas que coaduna-se a “prêmios ou sanções”, institucionalizados de forma a responsabilizar as instituições executoras e os sujeitos.

Diante do contexto, o prêmio configura-se na materialização/manutenção dos benefícios ao conjunto de escolas e, conseqüentemente, sujeitos que preencheram os pré-requisitos legais e alcançaram os resultados. Por outro lado, está velada a possibilidade de o Estado declinar de tal concessão, na medida em que os ‘beneficiados’ porventura não alcancem os resultados predefinidos, o que não deixa de configurar a sanção enquanto medida punitiva. A edição da Resolução Mec nº 16, de 7 de dezembro de 2017, corrobora com as definições da Portaria 727/2017, estabelecendo “os procedimentos para a transferência de recursos para fomento à implantação de escolas de Ensino Médio em tempo integral” (BRASIL, 2017c, s/p) públicas. Ainda de acordo com a Resolução Mec 16/2017 em seu Art. 5º:

O apoio financeiro será destinado às SEE semestralmente, por até dez anos a partir do ano de adesão, período de duração do EMTI, como estabelece a Portaria MEC no 727/2017.

Parágrafo único. O recebimento dos repasses ao longo dos dez anos de vigência do Programa está condicionado às avaliações de **processo e de resultado** estabelecidas no capítulo VII da Portaria MEC no 727/2017 (BRASIL, 2017c, s/p, grifos nossos).

Conforme o parágrafo único do Art. 17 da Lei 13.415/2017, tal Resolução, enquanto incumbência deliberativa do FNDE, alinha-se ao arcabouço normativo, reafirmando as condições e os critérios operacionais de distribuição do apoio financeiro. Nessa direção, a operacionalização da política de recursos adicionais às escolas com o EMTI, a avaliação e, mais precisamente, os resultados perfazem categorias centrais no âmbito das diretrizes de alocação

e manutenção do acesso aos recursos (BRASIL, 2017a). Constatação que vai ao encontro da racionalidade de um Estado avaliador (AFONSO, 2013), que parametriza e regulamenta suas ações com base nos resultados (MAROY; VOISIN, 2013). Contexto que não deixa de ser favorável à redução das experiências avaliativas, cujos parâmetros passam a ser a recompensa, a punição e a responsabilização (AFONSO, 2009, 2014), remetendo ao estreitamento curricular e incentivo à competição (FREITAS, 2012). Tais direcionamentos posicionam-se em detrimento da qualidade da educação (RAVITCH, 2011), confundida com a elevação das notas, dos resultados e do desempenho. O Quadro 3 sintetiza o levantamento realizado no âmbito das legislações que operacionalizam a política de fomento do EMTI.

Quadro 3. Síntese do mapeamento da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral

LEGISLAÇÃO DA POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL	
Exposição de Motivos 00084/2016/MEC à MP 746/2016	
CONTEXTO	PROPOSIÇÃO
<p><i>Alterações na LDB (foco Ensino Médio)</i> Ensino Médio não atinge os resultados previstos; Baixo desempenho dos sistemas de ensino; Resultados abaixo do mínimo previstos; Queda no desempenho em português e matemática; Alto índice de evasão; Baixo nível de acesso ao ensino superior.</p>	<p>Flexibilização do ensino médio; Oferta de diferentes itinerários formativos; Ampliação progressiva da jornada escolar; Criação e implantação da política de fomento ao EMTI; Tornar a escola atrativa e significativa, reduzindo as taxas de abandono e aumentando os resultados de proficiência.</p>
MP 746/2016	
CONTEXTO	PROPOSIÇÃO
<p>Institui a política de fomento à implementação de escolas de EMTI, altera a Lei 9.394/1996 (LDB) e a Lei 11.494/2007 que trata do Fundeb.</p>	<p><i>Alterações da LDB</i> Art. 24. ampliação carga horária; Art. 26. aspectos curriculares alinhados à BNCC; Art. 31. composição curricular alinhado à BNCC, itinerários formativos e áreas do conhecimento. <i>Alterações na lei do Fundeb</i> Art. 10. distribuição dos recursos reinscrevendo os fatores de ponderação; Institui a política de fomento via obrigatoriedade de repasses suplementares de recursos às UFs, SEE, e escolas aderentes ao programa.</p>
Portaria 1.145/2016 (Substituída pela Portaria 727/2017)	
CONTEXTO	PROPOSIÇÃO
<p>Institui as regras e critérios do programa de fomento ao EMTI à luz da MP 746.</p>	<p>Define os critérios de operacionalização para adesão, permanência ou desligamento no programa de fomento, justificada pela “necessidade de apoiar os estados e Distrito Federal a utilizarem critérios técnicos de mérito e de desempenho na gestão escolar”.</p>
Lei 13.415/2017 (MP 746/2016 convertida em Lei)	
CONTEXTO	PROPOSIÇÃO
<p>Altera as Leis 9.394/1996 (LDB) e 11.494/2007 que trata do Fundeb; a CLT, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452/1943 e o Decreto-Lei 236/1967; revoga a Lei 11.161/2005; e institui a</p>	<p>Estabelece o repasso de recursos do MEC para as UFs pelo prazo de dez anos; São obrigatórias as transferências de recursos desde que cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos;</p>

política de fomento à implementação de escolas de EMTI.	Ato do Ministro da Educação disporá sobre o acompanhamento da implementação do apoio financeiro suplementar; O Conselho Deliberativo do FNDE disporá, em ato próprio, sobre condições, critérios operacionais de distribuição, repasse, execução e prestação de contas simplificada do apoio financeiro.
Portaria n° 727/2017	
CONTEXTO	PROPOSIÇÃO
Institui a operacionalização do programa de fomento ao EMTI à luz da Lei 13.415/2017, estabelecendo novas diretrizes, parâmetros e critérios.	Substitui a Portaria 1.145/2016, redefinindo os critérios de operacionalização para adesão, permanência ou desligamento do programa de fomento. Redefine alguns dos critérios para as avaliações de processo e desempenho; Enfatiza o aumento do desempenho como um dos critérios para continuidade do acesso aos recursos egressos da política de fomento.
Resolução 16/2017	
CONTEXTO	PROPOSIÇÃO
Manual de execução financeira do Programa de Fomento ao EMTI, define os procedimentos para a transferência de recursos.	O recebimento dos repasses ao longo dos dez anos de vigência do Programa está condicionado às avaliações de processo e de resultado estabelecidas pela Portaria MEC 727/2017.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir dos referenciais legais citados (Exposição de Motivos 0084/16, MP 746/2016, Portaria MEC 1.145/2016; Lei 13.415/2017, Portaria 727/2017, Resolução FNDE 16/2017).

O mapeamento sintetizado no Quadro 3 inicia com a Exposição de Motivos 0084/2016 utilizada, à época, para justificar a então MP746/2016, originária do Poder Executivo. Não obstante, a justificativa de tal MP ancorou-se, dentre outros, nos problemas de permanência, resultados e desempenho do ensino médio brasileiro. Na sequência a polêmica MP é convertida em Lei (13.415/2017), instituindo as diretrizes gerais para o EMTI. Ainda, no que se refere às regras para repasse dos recursos, chama a atenção alguns termos. Estes, em um primeiro momento, podem não parecer relevantes, mas que ficam mais evidentes nos atos deliberativos que interpretam a Lei e materializam os critérios de operacionalização, a exemplo das portarias e resoluções citadas.

Nesse sentido, observou-se, no âmbito legal¹¹, que o conjunto de deliberações objetivam enfrentar as problemáticas acerca do ensino médio, identificadas a partir dos diferentes instrumentos de avaliação que o Estado usa para monitorar, controlar e implementar suas ações. Evidencia-se, então, como já observado, o multifacetado papel e, na mesma direção, a centralidade atribuída à avaliação enquanto potente instrumento produtor de diagnóstico para subsidiar ações do Estado, ente que em um contexto de redefinições de seu papel (AFONSO,

¹¹ Exposição de Motivos 0084/2016, MP 746/2016, Portaria MEC 1.023/2018, Lei 13.415/2017, Portaria 727/2017, Resolução FNDE 16/2017, dentre outros documentos que tratam sobre o fomento do EMTI.

2001; MAROY; VOISIN, 2013), regula cada vez mais as suas ações a partir de resultados quantificáveis.

O conjunto de indicadores observados nas linhas e entrelinhas da política de fomento ao EMTI ensejam, desde a proposição da MD 746/2016, melhorar os resultados educacionais e ‘premiar para qualificar o desempenho’. Ainda, objetivam condicionar a garantia de repasse de recursos de acordo com os resultados alcançados, consubstanciando um potencial leque de institucionalização de política de culpabilizações, prêmios e punições (AFONSO, 2009).

Toma-se uma publicação oficial, disponível no sítio virtual do MEC, publicada no dia 17 de janeiro de 2018, oportunidade em que o então ministro da educação Mendonça Filho falou sobre liberações de recursos e as perspectivas para o EMTI. A referida reportagem destaca que o programa de fomento ao EMTI foi inspirado em “uma experiência exitosa do estado de Pernambuco no período em que o então ministro ocupou o cargo de vice-governador e governador” (BRASIL, 2018c, s/p) da referida UF. Intervalo em que criou escolas em tempo integral que, a partir de uma política de bonificação, passaram a obter resultados superiores no ENEM em relação às demais escolas.

O Estado de Pernambuco instituiu, por meio da Lei 13.486/2008, o Programa de Bônus de Desempenho Educacional que, por sua vez, corresponde a uma premiação aos professores por resultados obtidos “em função do seu desempenho no processo educacional” (PERNAMBUCO, 2008, s/p). Dentre os critérios para avaliação e conseqüentemente acesso ao bônus, figuram o desempenho dos alunos em leitura e Matemática, o fluxo e taxa de aprovação e o cumprimento das metas estabelecidas no termo de compromisso. Ainda, a execução, pelo professor, do conteúdo curricular. No portal virtual oficial da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco é publicado a lista de escolas contempladas com o Bônus em razão de respectivo desempenho.

Outro estado também citado e que está na vanguarda da política de bonificações por resultados é o Ceará que institucionalizou, por exemplo, o “Prêmio Escola Nota Dez” (Lei 15.923/2015), que traduz-se em uma política de premiação financeira à escolas públicas que conseguissem alcançar os melhores resultados de aprendizagem (CEARÁ, 2015). Também, nesse Estado, destaca-se a promulgação da Lei 16.317/2017 que instituiu o Programa Avance - Bolsa Universitário, que configura-se em um apoio financeiro delimitado a um número de alunos que concluíram o ensino médio na rede pública estadual e que ingressaram em instituições de ensino superior. A finalidade da referida Lei centra-se em “melhorar as condições de acesso à universidade dos estudantes egressos do Ensino Médio Público” (CEARÁ, 2017, s/p). Isso, concedendo, a título de auxílio, o valor nominal de R\$ 937,00

(novecentos e trinta e sete reais) durante os seis meses do primeiro ano do curso superior (CEARÁ, 2017). Dentre os critérios para acesso aos recursos oriundos da bolsa de apoio, referendadas pela Lei 16.317/2017, destacam-se a exigência de que o aluno seja oriundo do ensino médio da rede pública do estado do Ceará, como já mencionado, esteja matriculado em curso de graduação em instituição de ensino superior credenciada no Mec e seja membro de família beneficiária com o Programa Bolsa Família. Ainda, exige que o aluno tenha obtido média geral igual ou superior a 560 pontos no Enem. Dentre os motivos para o cancelamento do referido benefício, destaca-se o encerramento da vigência (seis meses), o trancamento ou abandono do curso, por solicitação do beneficiário, matrícula fora do prazo e, também, a reprovação em qualquer disciplina cursada ao longo da vigência da bolsa.

Os exemplos citados e brevemente contextualizados apontam que a premiação por desempenho/resultados não é novidade, uma vez que figuram em legislações locais há vários anos. O novo, talvez, esteja na incorporação ostensiva de tal concepção em uma política de âmbito nacional. Não por acaso, sobretudo o desenho inicial da política de fomento do EMTI, tenha sido proposto pelo então ministro Mendonça Filho, nos moldes das experiências vivenciadas por ele quando à frente da gestão do estado de Pernambuco. Na mesma direção, a portaria de regulamentação da MP 746/2016, versava sobre ampliação das notas do Enem como um dos critérios para permanecer no programa de fomento, contextualizando vinculação de recursos baseados em desempenho.

Contrariando, em parte, a perspectiva de Bonamino e Sousa (2012, p. 378) acerca da “introdução de mecanismos de controle social e de responsabilização da administração pública pelo desempenho” em substituição aos apelos demasiadamente burocráticos, a ênfase no desempenho configura-se muito mais relevante para o Estado. Este que aprimora os mecanismos de regulação e responsabilização. Em um contexto em que os mecanismos legais elegem os sujeitos e algumas instituições à condição de responsáveis por seus resultados, onde o mérito perfaz a linha tênue entre o prêmio e a sanção, equalizar as oportunidades sociais e educacionais perdura como um grande e paradoxal desafio ao próprio Estado, enquanto ente que corrobora com a promoção de um “*ethos* competitivo” (AFONSO, 2001) ancorado à meritocracia.

Ao discutir aspectos da meritocracia, avaliação e desempenho enquanto categorias que extrapolaram o campo da administração, adentrando em âmbitos culturais, Barbosa (1996, p. 70) destaca a polissemia acerca do termo meritocracia. Assim, destaca que embora linguisticamente mérito e desempenho sejam categorias análogas, na concepção dos diferentes contextos socioeconômicos e culturais, assim como no campo de inserção (economia, política

pública), remetem e configuram diferentes interpretações. Por um lado, a meritocracia, enquanto parâmetro de seleção para ocupação de cargos públicos, é relevante ferramenta da democracia, possibilitando, teoricamente, que os mais qualificados acessem os tais cargos, em oposição a políticas de indicação (BARBOSA, 1996). Por outra parte, a autora assevera que a fragilidade de um sistema meritocrático reside na possibilidade de reiterar a hierarquia social, política e econômica sempre na mão dos mesmos ou dos sujeitos com capacidade que os permitem alcançar tais resultados (Op. cit.)

As considerações de Barbosa (1996) de que as sociedades modernas são individualistas e operam sistemática e ideologicamente pelo viés da meritocracia, remetem a algumas reflexões acerca dos critérios e parâmetros de operacionalização mapeados no âmbito da reforma do ensino médio. Ainda, e mais precisamente, nas legislações que colocam em curso o financiamento adicional ao EMTI. Uma vez que ao largo dos diagnósticos desfavoráveis (de baixo rendimento escolar, evasão, abandono, resultados abaixo desempenho, baixo nível de acesso ao ensino superior) que embasaram a então MP 746/2016 e a Lei 13.415/2017, figuram as desigualdades educacionais. Ou seja, para além dos resultados e desempenhos aquém do esperado, que a reforma se propõe a enfrentar, figuram também as desigualdades educacionais. Vale ressaltar que enfrentá-las ou promover a equidade, são pressupostos que coadunam-se ao arcabouço normativo e às políticas públicas.

4.1 DESIGUALDADE E EQUIDADE NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO AO ENSINO PÚBLICO

As considerações de Silva e Hasenbalg (2000, p.13) apontam para a importância das políticas de ampliação do acesso à educação, implementadas a partir da década de 1990 na redução das assimetrias educacionais. Os autores supracitados apontam, ainda, a influência de fatores econômicos associados à progressiva elevação do nível de instrução da população na redução das desigualdades educacionais. Todavia, tecem crítica ao fato de os indicadores educacionais brasileiros atenderem-se na melhora somente em comparação aos países mais pobres da América Latina. Para Castro (2009, p. 674), por sua vez, a manutenção das desigualdades sociais e educacionais no Brasil é fortemente influenciada pelo baixo acúmulo de escolarização, pela insuficiência de acesso à educação infantil, assim como pela permanência no ensino médio. Etapa final permeada por desigualdade de desempenho, que pode traduzir-se também como restrição à entrada ao ensino superior.

Nesse sentido, aspectos regionais, étnico-raciais e socioeconômicos são categorias que imbricam-se aos resultados e aos diferentes e assimétricos desempenhos. Nessa direção, Castro (2009) destaca a desigualdade educacional entre alunos de diferentes classes sociais, onde vários aspectos colocam os alunos egressos dos estratos sociais mais abastados em condições de alcançar os melhores resultados educacionais em relação aos demais. Dentre tais aspectos destacam-se o tempo médio de escolarização, o nível educacional da família, a renda familiar e o maior acesso aos bens estruturais e culturais. Assim, a formulação de políticas subsidiadas por tais indicadores pressupõe uma alargada discussão, tendo em vista o enfrentamento de eventuais assimetrias acerca da igualdade de condições de acesso, permanência e qualidade da educação provida pelo Estado.

De acordo com Rocha e Perosa (2008, p. 426-427), “às disparidades regionais e sociais e econômicas de país, permanecem sobrepostas desigualdades propriamente escolares”. Em outras palavras, as questões educacionais correlacionam-se e são reflexos das fronteiras sociais brasileiras. Nessa direção, apontam os autores, a distância material e simbólica entre letrados e iletrados, entre as diferentes modalidades de formação básica (formação técnica, ensino propedêutico, Eja, tempo parcial/integral, instituição pública/privada). Também indicam tais discrepâncias em função das diferentes possibilidades e acessos a níveis superiores, os desiguais tipos de ocupação rural/urbana e, ainda, a tessitura socioeconômica e cultural. Todos esses fatores ou variáveis compõem um quadro de nuances que imbricam-se aos resultados egressos desse contexto, cujo desafio é equilibrar as oportunidades.

Para Arroyo (2018, p. 1100), as desigualdades sociais retroalimentam as disparidades educacionais. Ou seja, uma sociedade desigual tende a promover relações desiguais, situação que reverbera e é reificada na educação:

A tônica marcante das políticas educacionais tem sido: toda criança na escola, mais tempo de escola, maiores e melhores aprendizagens, elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), melhores resultados nas avaliações escolares... e garantiremos maior igualdade educacional, cultural, moral, humana que garantirá maior igualdade social, até étnica, racial. Cidadã [...] as desigualdades educacionais produzem e reproduzem as nossas desigualdades de origem: históricas, sociais, cidadãs. Logo, igualdade social, étnica, racial, cidadã pela igualdade de acesso escolar e de qualidade educacional (ARROYO, 2018, p. 1105).

Nessa direção, o autor supracitado reforça a importância do reconhecimento originário das desigualdades, tendo em vista qualificar as possibilidades de definição e implementação de políticas públicas que permitam maiores avanços nas questões de promoção da igualdade social e educacional. A afirmação de Arroyo (2018) corrobora com o entendimento de Pochmann e

Ferreira (2016, p. 1243) acerca do longo caminho que é preciso ainda ser trilhado para o alcance da plenitude do direito à educação, assentado na equalização das oportunidades. Princípio este que é asseverado pelo arcabouço normativo e que reforça o papel do Estado e sua estrutura enquanto vetores fundamentais para a redução das desigualdades.

As desigualdades educacionais, enquanto reflexo das discrepâncias sociais, impactam ainda mais quando tornadas públicas, uma vez que não se pode fugir do fenômeno da comparação métrica mensurada a partir dos resultados alcançados. A reportagem exibida no portal virtual G1 no dia 19 de dezembro de 2020, intitulada: “desigualdades entre alunos ricos e pobres no Brasil está entre as maiores do mundo”, reforça boa parte das preocupações acerca dos rumos da educação. A referida matéria também questiona implicitamente as atribuições do Estado em lidar com as nuances de um inquestionável processo de inequidade (G1, 2019).

A referida matéria foi elaborada com base nos dados do Pisa, programa de avaliação de estudantes realizado a cada três anos e operacionalizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse compila as informações acerca do desempenho de estudantes “na faixa etária dos 15 anos, vinculando dados sobre seus *backgrounds* e suas atitudes em relação à aprendizagem e também aos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola” (OCDE, 2018, s/p). Nessa direção, o posicionamento oficial acerca do Pisa o coloca como relevante mecanismo de análise, comparação e tomadas de decisões, uma vez que

os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades dos seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares, bem como formule suas políticas e programas educacionais, visando melhorias na qualidade e na equidade dos resultados de aprendizagem (OCDE, 2019, s/p).

A partir desse conjunto de informações produzidas em função dos resultados do Pisa, cotejados com as diferentes variáveis que influenciam na aprendizagem e que, mais precisamente, reverberam na equalização das oportunidades decorrentes do processo educativo, tem-se potenciais indicadores para a implementação de políticas que permitam avançar no enfrentamento às desigualdades. Os resultados são positivos na medida que permitem refletir e agir a partir das informações que, em última instância, instrumentalizam ações que se traduzem em políticas.

A notícia já referida, veiculada no portal G1 (2019), aponta que na comparação dos resultados de todas as avaliações, o grupo de estudantes brasileiros que estão entre os 33% de alunos de outros países com nível socioeconômico mais alto, obtiveram nota média com mais

de 100 pontos acima do que os alunos com nível socioeconômico mais baixo. Ou seja, os alunos com maior nível socioeconômico obtiveram resultados muito superiores em relação aos estudantes com nível socioeconômico baixo. Tais números corroboram com a influência do capital cultural (BOURDIEU, 1979), configurado nas possibilidades de acesso aos bens elementares, (televisão, geladeira, moradia, formação dos pais ou responsáveis) e suplementares (bens adicionais, renda familiar, maior formação dos responsáveis, maiores acessos aos bens culturais e tecnológicos), no desempenho dos estudantes.

Dentre as áreas avaliadas pelo Pisa destacam-se os domínios de leitura, Matemática e Ciências. Nesse sentido, os dados replicados pela reportagem demonstram que a desigualdade educacional brasileira, em relação aos demais países participantes, é a quinta maior em Matemática e a terceira maior em leitura e Ciências. Assim, enquanto em Matemática os alunos com nível socioeconômico baixo ficaram com média de 360,8 pontos, os estudantes de nível socioeconômico mais altos obtiveram 461,8 pontos. Em leitura, os alunos mais pobres obtiveram média de 389,6 pontos, ao passo que os mais ricos alcançaram a média de 492,2 pontos. A média superior a 100 pontos de diferença acima, entre alunos ricos e pobres também é observada em Ciências.

Não obstante, o relatório da OCDE, *Country Note Programme for International Student Assessment (PISA) Results from 2018*, aponta a influência socioeconômica nos resultados. Nele, os estudantes brasileiros mais favorecidos obtiveram desempenho de 97 pontos acima da média em relação aos de menor poder socioeconômico, ao passo que a média de outros países da OCDE para alunos ricos foi de 89 pontos em relação aos menos abastados. O relatório informa, ainda, que no Pisa do ano de 2009, no Brasil, o desempenho dos estudantes mais ricos era de 84 pontos de diferença em relação aos mais pobres, ao passo que a média da OCDE era de 87 pontos para essa comparação (OCDE, 2019).

Enquanto a diferença de desempenho entre o grupo de alunos ricos e pobres de países membros da OCDE para o ano de 2009 em relação ao ano de 2018 foi de dois pontos, para o Brasil, o mesmo recorte temporal aponta uma diferença de 13 pontos. Evidencia-se que as diferenças ficaram ainda mais acirradas, onde os estudantes egressos dos nível socioeconômicos mais elevados distanciaram-se ainda mais dos alunos das classes menos abastadas (OCDE, 2019). Em outras palavras, o referido documento corrobora o consenso de que a desigualdade educacional brasileira aumentou.

De acordo com Cury (2005, p. 17), “o princípio da igualdade não é visível a olho nu; seu contrário, a desigualdade, é fortemente perceptível no âmbito social”, percepção que reverbera na educação e, por sua vez, constitui desafios às políticas públicas educacionais. O

autor considera que as políticas compensatórias suprem lacunas que as doutrinas universalizantes por ventura não conseguem abranger. Todavia, aponta para a necessidade de avançar na promoção da igualdade, para além das compensações pontuais:

[...] é preciso fazer a defesa da igualdade como princípio dos direitos humanos, da cidadania e da modernidade. Políticas de educação igualitária respondem por uma escolarização em que os estudantes possuem os mesmos direitos, sem nenhuma discriminação de sexo, raça, etnia, religião e capacidade, todos frequentando os mesmos claustros, isto é, tendo acesso, permanência e sucesso nas etapas da educação básica (CURY, 2005, p. 16).

Se, por um lado, a política de assistência financeira da União em prol do EMTI persegue o escopo de enfrentar os problemas de rendimento, resultado, desempenho, por outro, necessita de avanço na direção do enfrentamento às desigualdades educacionais e equalização das oportunidades. Esses últimos aspectos figuram no rol dos grandes desafios da educação brasileira diante de dados tão contundentes, que deixam muito claro a influência dos níveis socioeconômicos e, por conseguinte, do capital cultural (BOURDIEU, 2007b), em relação aos resultados.

Não obstante, em todos os cenários, nas diferentes áreas do conhecimento, os maiores resultados são alcançados pelos sujeitos com maiores nível socioeconômico. De modo contrário, revela-se a tendência de os estudantes com nível socioeconômico baixo obterem os resultados mais insipientes. Em meio a esse contexto situam-se as desigualdades educacionais que, como já dito, não deixam de ser um reflexo das discrepâncias sociais (SILVA; HASERBALG, 2000; ROCHA; PEROSA, 2008; CASTRO, 2009; ARROYO, 2018), que reverberam na educação.

Para além dos indicadores de desempenho enquanto métrica a ser perseguida, que é asseverada nas linhas e entrelinhas das legislações e documentos que versam sobre a operacionalização política de fomento ao EMTI, há o desafio e a necessidade de se aprimorar o uso de indicadores sociais. Dispositivo que, de acordo com Cavalcanti (2017) e Riscal (2011), já são previstos em algumas políticas de assistência financeira da União. Também há de se considerar o capital cultural dos sujeitos, tendo em vista avançar nas questões relativas à equalização de oportunidades educacionais e distribuição equitativa dos recursos, perseguindo o escopo de enfrentamento às desigualdades.

4.2 O CAPITAL CULTURAL NO ÂMBITO DOS INDICADORES DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Nota Técnica, editada no ano de 2015 pelo Inep, teve o objetivo de ampliar o monitoramento das políticas públicas educacionais via avaliações, em atenção às prescrições instituídas pelo Saeb. A referida Nota prescreveu, ainda, que, em razão da relação entre desempenho e perfil social dos estudantes, o Inse passou a ser utilizado para contextualizar de forma mais ampla os resultados alcançados, mormente as diferentes realidades escolares. Isso, tendo em vista

subsidiar a formulação e implementação de um conjunto de políticas e ações governamentais que visam a contribuir para a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos alunos, bem como a diminuição das desigualdades sociais e regionais ainda existentes, ao possibilitar que o poder público apoie, de maneira focalizada, as escolas com mais dificuldade [...] (BRASIL, 2015, s/p).

Nesse sentido, o Inse soma-se aos tantos outros indicadores que subsidiam políticas educacionais (como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano [IDH]¹²), possibilitando que o Estado e seus agentes implementem ações contextualizadas às diferentes realidades sociais e educacionais. Isso, considerando as implicações que as desigualdades sociais trazem à educação, mormente aos resultados educacionais.

A escala dos níveis socioeconômicos dos alunos é definida fundamentalmente a partir do capital cultural de cada um. Para tanto, na medida em que os acesso aos bens elementares (televisão, geladeira, moradia, formação dos pais ou responsáveis) e suplementares (bens adicionais, maior renda familiar, maior formação dos responsáveis, maiores acessos aos bens culturais e tecnológicos) aumentam, maior é o nível socioeconômico. Bourdieu (1979) afirma que a ideia inicial acerca do capital cultural surgiu da necessidade de entender as desigualdades de desempenho escolar de alunos oriundos de diferentes classes sociais. Ele compreende essa ideia ao questionar a igualdade de oportunidades e o papel do sistema escolar na reprodução das (des)igualdades sociais e educacionais.

Assim, o conceito de capital cultural surge na esteira da tentativa de mensurar a complexa relação entre desempenho escolar e o acesso aos bens culturais, na perspectiva de superação de entendimentos imediatistas acerca da influência dos aspectos inatos de cada

¹² De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o IDH configura-se, resumidamente, a partir de três variáveis que contemplam dimensões básicas do desenvolvimento humano: a renda, a educação e a saúde (PNUD, s/d).

sujeito no seu sucesso ou fracasso escolar. Não obstante, Bourdieu (2007b, p. 41-42) assinala que o capital cultural constitui-se no contexto de pertencimento de cada sujeito, transmitido “mais por vias indiretas do que diretas” ao longo das vivências e por influências familiares. Para o mesmo autor, os acessos e as possibilidades sociais, culturais e materiais consubstanciam um conjunto de elementos que são interiorizados pelos sujeitos e que, por sua vez, confrontam-se com o sistema de avaliações educacionais, reverberando no desempenho de cada indivíduo. Para Bourdieu (2007a, p.74), se categoriza o capital cultural no âmbito da coexistência de três formas:

[...] no estado incorporado, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no estado objetivado, sob a forma de bens culturais - quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, que constituem indícios ou a realização de teorias ou de críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.; e, enfim, no estado institucionalizado, forma de objetivação que é preciso colocar à parte porque, como se observa em relação ao certificado escolar, ela confere ao capital cultural - de que é, supostamente, a garantia - propriedades inteiramente originais.

Nesse sentido, Bourdieu pontua que o estado de capital cultural incorporado é fundamental e pressupõe um longo período de investimento pessoal de cada sujeito. Investimento que tem a ver com a constituição de um *habitus* integrante da pessoa, configurando-se em “um ter que se tornou se tornou ser” e que não pode ser transmitido instantaneamente, mas de maneira dissimulada e inconsciente (BOURDIEU, 2007a, p. 75). Não obstante, dado seu grau de dissimulação em relação a formas mais concretas de capital transmissíveis objetivamente, o estado incorporado aproxima-se do capital simbólico. Sem, todavia, deixar de exercer forte influência nas acumulações egressas do capital objetivado.

No que se refere ao estado objetivado do capital cultural, o autor pontua que coaduna-se com propriedades. Ou seja, possibilidades materiais fortemente influenciadas pelo capital incorporado, consubstanciando-se em bens culturais e materiais que podem ser apropriados, transmitidos e utilizadas na medida em que as relações de capital econômico permitam adquirir e desfrutar dos benefícios.

O estado institucionalizado de capital cultural refere-se à diplomação do sujeito consensuada, em certa medida, pelo arranjo social dominante, a qual formula e estabelece regras. Aqueles que a elas se submeterem lograrão êxito, concedendo-se uma “certidão de competência cultural que confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido” (BOURDIEU, 2007a, p. 78). Não obstante, o valor atribuído às certificações, é um instrumento de reconhecimento do capital humano no contexto de (re)definições das relações de trabalho. Como afirma Pires (2005, p. 77), o conhecimento é um

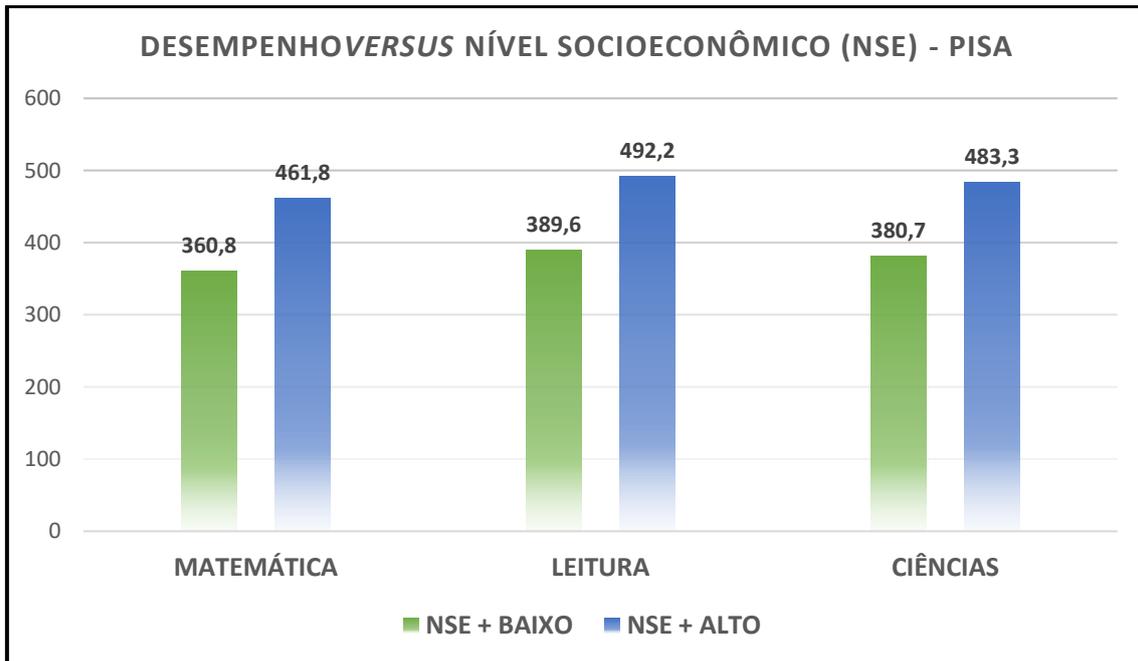
insumo, o capital cultural institucionalizado e socialmente reconhecido permite a certificação, a comparação, assim como relações de prêmios (contratação, melhor remuneração) ou sanções (demissão, realocação funcional), convertendo-se, ainda, em possibilidades de ampliação de outras formas de capital.

Destaca-se, nesse sentido, o papel da escola e da diplomação enquanto reificação de valores classificatórios, distintivos, que atribuem pesos e medidas diferentes no âmbito de um mesmo sistema escolar. Contexto em que o desempenho, a comparação e a competição configuram-se em indicadores com potencial para reforçar as desigualdades sociais e educacionais, uma vez que a meritocracia figura como pano de fundo desconsiderando “o ponto de partida de cada um” (RAWLS, 1997, página). Ainda, ignorando que os alunos são egressos de diferentes meios e possibilidades socioeconômicas e culturais.

Nessa direção, Bourdieu (2007b, p. 53) destaca que deve ocorrer o tratamento “de todos os estudantes, por mais desiguais que sejam, como iguais em direitos e deveres”. Com essa proposição reforça o papel do sistema educacional no sentido de dar anuência às desigualdades. Ou seja, ao ignorar o fato de que os sujeitos são egressos de diferentes meios e possibilidades sociais, econômicas e culturais, o sistema educacional corrobora com as desigualdades. A conservação social exercida pela escola se estabelece no favorecimento dos já favorecidos no âmbito das práticas, nas transmissões de conteúdos socialmente relevantes, nas metodologias de ensino. Ainda, nos critérios de avaliação para os quais o tratamento supostamente igual a todos, paradoxalmente, contrasta-se com os parâmetros instituídos pelas métricas mensuráveis do desempenho.

O capital cultural “é um dos principais responsáveis pelo sucesso ou fracasso escolar” (ZENI, 2016, p. 48) e, por seu turno, correlaciona-se com as possibilidades ou não de formação para a ocupação dos melhores postos de trabalho (PRATES; SILVA; PAULA, 2012). O relatório da OCDE/Pisa Brasil (OCDE, 2019) aponta a forte influência do nível socioeconômico no desempenho dos estudantes em todos os países participantes do Pisa. Destaca, ainda, que no Brasil essa variável é ainda mais forte em relação aos demais países, o que evidencia, como já dito, que a desigualdade brasileira é maior e mais impactante na educação do que em outras nações. O Gráfico 1, elaborado a partir dos dados da OCDE/Pisa Brasil (OCDE, 2019), apresenta a média de desempenho dos estudantes de acordo com o respectivo nível socioeconômico.

Gráfico 1. Desempenho escolar *versus* nível socioeconômico



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir de dados da OCDE/Pisa (OCDE, 2019).

O cenário sintetizado nos três pares de colunas que compõem o Gráfico 01 demonstra que, em Matemática, os alunos egressos de níveis socioeconômicos mais altos obtiveram desempenho 21,87% superior em relação àqueles que detêm os mais baixos, consubstanciando uma diferença ou distância de 101 pontos. Em leitura os alunos mais ricos obtiveram desempenho 20,84% superior em relação aos mais pobres (distância de 102,6 pontos). Tendência que se confirma na disciplina de Ciências, onde o desempenho dos os alunos mais abastados é 21,22% maior do que os caracterizados como tendo menores condições socioeconômicas.

Os dados corroboram a proeminência do capital cultural na definição dos resultados ou, mais precisamente, no desempenho do alunado, conforme destacado por Bertolin e Fioreze (2016), cujos estudos apontam o “*background* como fator determinante na performance de graduandos” (Op. cit., p. 290), salvaguardada algumas exceções acerca de alunos egressos de meios populares, em princípio com menos acessos aos bens culturais e materiais. Esses, ainda conforme os autores, acabam obtendo melhores rendimentos em exames padronizados. O referido estudo conclui que tanto no ensino superior, quanto na educação básica, alunos com menor *background*, predominantemente obtêm resultados aquém daqueles estudantes provenientes de contextos mais favoráveis.

Importante registrar que “o *background* inclui, fundamentalmente, o contexto familiar, social, econômico e cultural dos alunos” (BERTOLIN; MARCON, 2015, p. 112). Ou seja,

background pode ser entendido como o conjunto de elementos circunstanciais, egressos do contexto de pertencimento dos sujeitos, fortemente consubstanciado pelas experiências, conhecimentos formais e informais. Ainda, é constituído ou influenciado pelas relações intra e extra familiares, assim como, pelo contexto social, econômico e cultural onde vive ou de onde veio um determinado sujeito.

As considerações de Alves *et al.* (2013) destacam o meio familiar e seus aspectos socioeconômico e culturais como um poderoso fator de influência nos resultados e desempenho dos alunos. Em outras palavras, a família e seu respectivo pertencimento social, econômico e formativo implicam no desempenho das crianças.

Nogueira e Nogueira (2002) reconhecem as contribuições dos conceitos de capital cultural e o mapeamento das variáveis que mais impactam o desempenho dos indivíduos. Todavia, consideram a necessidade de aprimorar a aplicabilidade dos conceitos de modo a permitir interpretações mais precisas para os casos particulares, em que indivíduos egressos de contextos mais desfavoráveis, ainda assim, apresentam a elevação do desempenho. Situação que pode ter a ver com a influência que o contexto escolar também exerce sobre os indivíduos e que, possivelmente, contribua direta ou indiretamente para a elevação, inclusive do capital cultural dos alunos.

Ao questionar em que medida os cursos superiores conseguem compensar o capital dos estudantes, Bertolin, Amaral e Almeida (2019) discorrem sobre a influência do capital cultural na aprendizagem, no desenvolvimento, nas escolhas/direcionamentos dos alunos em relação à escolha dos cursos. Nesse sentido, os autores reforçam os entendimentos aludidos por Pierre Bourdieu acerca da “forte relação entre desempenho escolar e a origem socioeconômica e cultural dos estudantes” (Op. cit., p. 4), referenciando ainda duas pesquisas realizadas no âmbito dos Estados Unidos da América e da Inglaterra. Em meados da década de 1960 tais estudos se tornaram marcos referenciais para as pesquisas sobre os fatores (in)determinantes do desempenho dos alunos:

Paralelamente a tal reflexão de sociologia da educação, dois estudos encomendados por governos tornaram-se precursores da emergência da pesquisa sobre a relação entre o desempenho e o contexto socioeconômico e cultural dos estudantes: o Coleman Study, nos Estados Unidos, e o The Plowden Report, na Inglaterra. O Coleman Study, publicado em 1966, transformou-se em um marco da pesquisa sociológica, derrubando mitos e alterando o curso da pesquisa acerca de fatores determinantes da educação (BERTOLIN; AMARAL; ALMEIDA, 2019, p.5).

Tais estudos evidenciaram a influência que os aspectos do contexto socioeconômico e cultural dos alunos exercem sobre os seus feitos acadêmicos. Tais resultados, em um primeiro

momento, causaram e, talvez, ainda causem, a impressão de que a escola ou as vivências escolares não tivessem tanta relevância, todavia, como alertam os autores, pesquisas reconhecidas cientificamente reafirmam a importância e as possibilidades que a escola tem de influenciar no desempenho. Assim, ao equalizar as considerações de Brookover *et al.* (1979), Edmonds (1979), Sammon, Hillman e Mortimore (1995), Mortimore (1997) e MacGilchrist, Reed e Myers (2004) a partir das leituras de Bertolin, Amaral e Almeida (2019), compreende-se que, de alguma maneira, de um jeito ou de outro, a partir de seu conjunto de características e intencionalidades pode exercer influência no desempenho dos alunos. Ainda, contribui positivamente com o desenvolvimento das crianças no contexto (social, econômico e cultural) onde atua (BERTOLIN; AMARAL; ALMEIDA, 2019, p. 6).

Ou seja, ainda que o capital cultural seja uma variável forte para o desempenho de cada um, a escola no âmbito de seu *métier* de intencionalidades pedagógicas pode contribuir com a ampliação do desempenho de seus estudantes para além de sua respectiva ‘carga’ socioeconômica e cultural. Não obstante, como bem pontuam Bertolin, Amaral e Almeida (2019, p.6), a partir de leituras de Reynolds *et al.* (2000), “um importante desafio das políticas educativas é melhorar de forma generalizada todas as escolas”. O que, em outras palavras, significa que diante do inquestionável papel da escola, os desafios às políticas públicas e educacionais, para além da já garantida universalização da oferta, constituem-se em avançar na definição de parâmetros que permitam a equalização das oportunidades.

A pesquisa documental realizada no âmbito da política de financiamento adicional do EMTI evidencia que os conceitos ou, ainda, os termos-chave que foram legitimados no texto legal (MAINARDES, 2006), imbricam-se com a sua operacionalização. Demonstra, também, que a avaliação e seus resultados, enquanto mecanismo de regulação das políticas educacionais, ocupam centralidade, seguidos por parâmetros de desempenho, mérito, responsabilização e indicadores sociais. Em outras palavras, constata-se que os termos-chave parametrizam a referida política e se ancoram na ênfase nos resultados, no desempenho, na meritocracia e na responsabilização.

Buscou-se, a partir da identificação de tais termos, analisá-los frente aos conceitos que permitem melhor entender suas implicações, em um contexto em que a meritocracia e a responsabilização remetem à institucionalização de prêmios e a punições, justificado pelos resultados. A fragilidade da meritocracia repousa na retroalimentação da hierarquia social (BARBOSA, 1996) e na ignorância da posição originária ou, ainda, do ponto de partida de cada sujeito (RAWLS, 1997). Posição essa que tem forte relação com o contexto socioeconômico e cultural de pertencimento do indivíduo (BOURDIEU, 2007a). Por esse viés, a incorporação

da meritocracia no texto legal traduz-se em potencial mecanismo para a responsabilização e a reificação das inequidades, mormente quando condiciona a garantia de repasse de recursos aos resultados previamente definidos.

Em relação aos termos resultado e desempenho, optou-se por cotejá-los à luz do conceito de capital cultural. Tomou-se essa direção considerando o consolidado entendimento de que os resultados e o desempenho dos alunos são determinados pelo contexto de pertencimento familiar, social, econômico e cultural. Não obstante, também pelos dados sintetizados e apresentados anteriormente a partir de resultados do Pisa, que corroboram esta proeminência do capital cultural e evidenciam as desigualdades educacionais entre alunos, sublinhando que os melhores resultados gravitam em torno daqueles com os mais altos níveis socioeconômicos. Tais concepções e dados não deixam de evidenciar o fato de que a manutenção de investimento com base no desempenho, ou para aqueles que alcançarem determinado desempenho, incorre em retroalimentar as desigualdades e, conseqüentemente, promover inequidades.

Dito com outras palavras e na mesma direção, a influência do capital cultural precisa estar refletida nos parâmetros de operacionalização de políticas de financiamento, evitando-se o alargamento da cisão entre os desfavorecidos e favorecidos com a anuência do Estado. Portanto, desde já sugere-se que a ênfase dos investimentos repouse nos indicadores sociais, uma vez que estes, muito provavelmente, precedem os resultados. Investir, premiar, punir e responsabilizar com base nos resultados, nos desempenhos ou na exigência de, caminha na contramão dos pressupostos legais que asseveram a promoção da equidade como princípio da aplicação de recursos e da equalização das oportunidades.

Vale lembrar, ainda, que a legislação que consubstancia a política de recursos adicionais ao EMTI também faz menção à aplicação de recursos com base em indicadores sociais. Uma menção um tanto quanto contraditória, como já pontuado, uma vez que o escopo perseguido pela legislação, desde sua propositura, é fortemente focada em elevar os resultados do ensino médio. Isso, impondo critérios específicos para acesso e manutenção de recursos que seriam colocados em cursos para consubstanciar os intentos legais. Considerando a menção aos indicadores sociais que o texto legal apresenta, no próximo capítulo busca-se mapear as escolas beneficiadas pela política de financiamento adicional de recursos para desenvolvimento do EMTI no âmbito dos estados do RS e SC. Toma-se essa direção com o objetivo de identificar as unidades escolares contempladas à luz dos critérios de elegibilidade apontados no 2º § do Art. 6º da Resolução 727/2017, que versa sobre observância do Inse das escolas, dentre os pressupostos para o acesso à política de recursos adicionais.

5 MAPEAMENTO DA POLÍTICA DE ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL NAS REDES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL E DE SANTA CATARINA

A política de fomento às escolas de EMTI sustenta-se a partir de alguns marcos regulatórios, entre eles a Portaria 1.145/2016, que “Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória nº. 746, de 22 de setembro de 2016” (BRASIL, 2016c, s/p). O conteúdo dessa Portaria merece especial atenção quando observado em relação aos objetivos do presente estudo. A primeira consideração diz respeito às circunstâncias de análise das ações, uma vez que o documento prevê, em seu Art.3º, que “cada edição do Programa terá duração de 48 (quarenta e oito) meses, para a implantação, acompanhamento e mensuração de resultados” (BRASIL, 2016c, s/p). Ou seja, em novas edições os critérios de elegibilidade das escolas poderão ser alterados. Porém, antes mesmo de estipular prazos, a Portaria fixa seu objetivo no âmbito do fomento financeiro adicional aos entes subfederados que aderirem ao Programa:

Art. 2º O Programa tem como objetivo geral apoiar a ampliação da oferta de educação em tempo integral no Ensino Médio nos estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos nesta Portaria, por meio da transferência de recursos para as Secretarias Estaduais de Educação - SEE que participarem do Programa (BRASIL, 2016c, s/p).

A adesão implica a assinatura de um termo de compromisso (Anexo I da Portaria), no qual o governo do estado signatário compromete “a observar todas as regras e disposições constantes da Portaria e demais leis e atos relacionados” (BRASIL, 2016c, s/p), além de enviar informações corretas “à Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) e/ou à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES” (BRASIL, 2016c, s/p). Se, por um lado, percebe-se a vinculação de uma prestação de informações dos estados em relação à União, por outro lado, vê-se diminuídas as chances de que o fomento financeiro adicional contemple qualquer especificidade local distinta do que está previsto na Portaria.

Sobre os critérios de escolha das escolas a terem sua participação efetivada no EMTI, pela Portaria 1.145/2016 ficou definido: a) escolas que possuam, preferencialmente, infraestrutura adequada aos critérios estabelecidos pelo FNDE no Projeto Espaço Educativo Urbano; ainda, b) escolas que tenham capacidade física para atender no mínimo 400 estudantes de ensino médio em período integral, priorizando-se aquelas de maior porte e capacidade física (BRASIL, 2016c). No que se refere ao Projeto Espaço Educativo Urbano, os requisitos eram os seguintes:

Anexo IV - Recomendações para infraestrutura das escolas

1. Espaços Administrativos: almoxarifado, circulação, coordenação, diretoria, secretaria, sala dos professores, sanitários adultos: masculino e feminino 2. Espaços pedagógicos: biblioteca - 50m, informática, laboratório - 60m, circulação, salas de aula (12) - mínimo 40 m² cada, sanitário masculino - 16 m, sanitário feminino - 16 m. 3. Espaços esportivos: quadra poliesportiva - 400 m, vestiário masculino - 16 m, vestiário feminino - 16 m. Observação: caso a escola não tenha quadra, deverá demonstrar onde as atividades esportivas serão realizadas. 4. Espaços para serviços: Área de Serviço externa: central GLP (Gás), depósito de lixo, pátio de serviço, circulação, depósito de material de limpeza, despensa, cozinha - 30 m², bancada de preparo de carnes, guarnições e preparo de legumes e verduras, bancada de preparo de sucos, lanches e sobremesas, bancada de lavagem de louças sujas. Área de cocção: balcão de passagem de alimentos prontos, balcão de recepção de louças sujas, vestiário com chuveiro e sanitário para funcionários. Observação: Caso a escola não tenha cozinha, deverá apresentar alternativas para terceirização da alimentação. Pátio coberto - espaço de integração entre diversas atividades e faixas etárias, onde se localiza o refeitório (BRASIL, 2016c, s/p).

Todavia, a Portaria aludia que “XIII - As SEE participantes deverão dar prioridade à escolha de escolas em regiões de vulnerabilidade social, deixando explícitos os critérios utilizados para esta escolha” (BRASIL, 2016c, s/p). Ou seja, as SEE tinham o dever de indicar escolas em regiões de vulnerabilidade social. De um rápido exame no conteúdo da Portaria 1.145/2016 pode-se retirar uma conclusão que colabora com a hipótese central desta pesquisa: se as escolas contempladas precisavam, prioritariamente, estar em regiões de vulnerabilidade social (o que não ocorreu no RS e em SC), é possível interpretar que as escolas em regiões de vulnerabilidade ou são de pequeno porte (com capacidade para atender menos de 400 alunos), ou padecem, de antemão, de uma infraestrutura mínima em relação à descrita no Anexo VI da Portaria. Ou seja, são escolas que já não foram, em outros momentos, contempladas por políticas locais de infraestrutura mínima.

A Portaria 727/2017, em substituição à Portaria 1.145/2016, como amplamente comentado, passa a considerar a “alta vulnerabilidade social” no âmbito dos critérios para elegibilidade e seleção das escolas, que passa a figurar nesse dispositivo como condição para que as SEE adicionem-nas para além do limite previamente definido. Ou seja, se porventura uma SEE desejasse submeter à SEB/MEC a inclusão de um número maior de escolas para além do que fora previamente definido, a vulnerabilidade social seria o primeiro critério a ser observado para o deferimento ou indeferimento do pleito.

No que se refere ao quantitativo de escolas/alunos a serem contemplados com a política de financiamento adicional ao EMTI, o Anexo II da então Portaria 1.144/2016 definia para a rede sob a responsabilidade do Estado do RS o teto o máximo de 30 escolas e 13.500 alunos. Da mesma forma, as estimativas para a rede de ensino do estado de SC eram o máximo de 30 escolas e 13.500 alunos, conforme consta em publicação do Diário Oficial da União, n° 196,

do dia 16 de outubro de 2016. No entanto, a edição da Portaria 727/2017, Diário Oficial da União nº 113, de 14 de julho de 2017, diminuiu o quantitativo de escolas e matrículas que poderiam ser contempladas, passando a garantir o atendimento para no máximo 16 escolas e 7.200 alunos. Diminuição também percebida para a rede sob responsabilidade de SC, cujo dispositivo legal passa a indicar nove escolas e 4500 alunos.

Considerando a menção aos indicadores sociais que o texto legal (Portaria 727/2017) apresenta, o presente capítulo busca mapear as escolas beneficiadas pela política de financiamento adicional de recursos para desenvolvimento do EMTI no âmbito dos estados do RS e de SC. Isso, à luz dos critérios de elegibilidade apontados no 2º § do Art. 6º da resolução 727/2017, que versa sobre a observância do Inse das escolas dentre os pressupostos para o acesso à política de recursos adicionais. Nesse sentido, a delimitação da pesquisa abrange as redes de ensino sob a responsabilidade direta do RS e de SC e, respectivamente, as escolas que oferecem ensino médio e, dentre as tantas, aquelas que foram eleitas e/ou contempladas com o financiamento adicional ao EMTI.

Pretendeu-se em um primeiro movimento contextualizar o que, como e qual a função dos Inse das escolas. O segundo passo refere-se ao mapeamento das escolas das referidas redes que oferecem ensino médio, tendo em vista a elaboração de um quadro de referência que permita o agrupamento das unidades escolares de acordo com seus respectivos Inse. O terceiro ponto refere-se ao mapeamento das escolas contempladas e/ou eleitas para acesso aos referidos recursos adicionais, perseguindo o objetivo de identificar quais os Inse foram beneficiados em relação ao acesso à política de financiamento adicional para desenvolvimento do EMTI. Vale ressaltar que tal levantamento foi realizado à luz da listagem oficial do Mec (BRASIL, 2017d; BRASIL, 2017e) acerca das unidades da federação, SEE e unidades escolares aprovadas para acesso ao EMTI.

De acordo com Alves, Soares e Xavier (2014, p.672), a elaboração do Inse das escolas configura-se como uma relevante contribuição às demandas implementadas “a partir da divulgação dos resultados por estabelecimentos de ensino”. Ancoram essa percepção no fato de que considerar tais resultados, sem considerar o nível socioeconômico dos estudantes, pode gerar distorções. Isso, considerando-se as amplas evidências teóricas e empíricas sobre a forte correlação entre esse e os resultados dos alunos e, por conseguinte, das escolas. As considerações dos referidos autores apontam para a necessidade de uma eventual política educacional que, se porventura regulada por resultados, considere fundamentalmente as robustas constatações e evidências correlacionadas ao nível socioeconômico dos estudantes:

Nas pesquisas educacionais o debate sobre classes ou estratos sociais é também um tema central, devido à forte correlação entre resultados escolares e o nível socioeconômico e cultural das famílias, comprovada por ampla evidência empírica em vários países do mundo (ALVES; SOARES; XAVIER, 2014, p. 674).

Os autores supracitados asseveram, ainda, que o índice de nível socioeconômico produzido reflete uma ordenação em grupos que descreve de forma fidedigna a realidade socioeconômica das escolas. Isso significa que tais indicadores podem ser usados “como variável explicativa ou de controle em estudos educacionais, ou no planejamento de estudos comparativos para a definição dos grupos de escolas” (Op. cit., p. 694). As considerações não deixam de apontar, também, para o fato de que os indicadores sintetizam o contexto de pertencimento dos sujeitos que perfazem a escola ou a parte fundamental da comunidade escolar. Nesse sentido, consolida-se a relevância de tais indicadores no âmbito da contextualização das escolas, assim como no contexto das análises acerca da implementação de políticas educacionais.

De acordo com o Inep os indicadores educacionais permitem agregar valor analítico e avaliativo ao processo de ensino e aprendizagem (BRASIL, 2018e, s/p). Nesse sentido, para além do desempenho dos estudantes, o contexto social e econômico nos quais as escolas estão inseridas é também considerado no conjunto de variáveis utilizadas para o monitoramento dos sistemas educacionais no que se refere ao acesso, permanência e aprendizagem. Tal consideração embasa (ou deveria embasar) a tomada de decisões que se traduzem em políticas públicas e educacionais.

O Inse das escolas de educação básica foi desenvolvido pelo Inep com objetivo de ampliar e qualificar o monitoramento da educação, somando-se aos indicadores que subsidiam a avaliação das políticas públicas como também as tomadas de decisões (BRASIL, 2015). De acordo com Nota Técnica (BRASIL, 2015, s/n) do Inep, o Inse foi elaborado a partir das respostas dos estudantes aos questionários contextuais do Saeb e do Enem, com base em questões diretamente relacionadas ao contexto de pertencimento dos sujeitos. Portanto, foi considerado o que se refere “à renda familiar, à posse de bens e contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis” (BRASIL, 2015, s/p).

Vale ressaltar que o embasamento teórico que consubstancia a elaboração da medida de nível socioeconômico dos alunos, ancora-se aos elementos familiares, contextuais, sociais e econômicos que alinham-se às concepções de capital cultural (BOURDIEU, 2007b). Tal base corrobora com a relevância do tema frente às suas implicações nos resultados dos alunos, assim

como com as possibilidades de monitoramento e qualificação das tomadas de decisão contextualizadas às diferentes realidades (VITELLI; FRITSCHI; CORSETTI, 2018). Nesse sentido, a Nota Técnica do Inep (BRASIL, 2014b, s/n) versa sobre a descrição e configuração dos níveis socioeconômico dos alunos apontando sete níveis de classificação, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4. Configuração dos níveis socioeconômicos dos alunos

Configuração dos níveis socioeconômicos dos alunos	
Nível I Até 30	Há em indicação de acesso a bens elementares, tais como: televisão, geladeira, um telefone celular, moradia com até dois quartos e um banheiro; não há contratação de empregada; renda familiar de até um salário-mínimo; pais ou responsáveis possuem ou cursam o ensino fundamental.
Nível II (30;40)	Há em indicação de acesso a bens elementares, tais como: televisão, rádio, geladeira, telefone celular, aparelho de DVD; moradia com até dois quartos e um banheiro; não há contratação de empregada; renda familiar de até um salário-mínimo; pais ou responsáveis possuem ou cursam o ensino fundamental.
Nível III (40;50)	Há em indicação de acesso a bens elementares, tais como: televisão, rádio, geladeira, telefone celular, aparelho de DVD; máquina de lavar roupas; computador, acesso à internet; moradia com até dois quartos e um banheiro; não há contratação de empregada; renda familiar entre um e um e meio salários mínimos; pais ou responsáveis possuem ou estão cursando o ensino fundamental.
Nível IV (50;60)	Há em indicação de acesso a bens elementares, tais como: rádio, geladeira, dois telefones celulares, aparelho de DVD; duas ou mais televisões, máquina de lavar roupas; computador, acesso à internet; moradia com até dois quartos e um banheiro; bens suplementares, tais como freezer, um ou mais telefones fixos, e carro; não há contratação de empregada; renda familiar entre um e meio e cinco salários mínimos; pais ou responsáveis possuem ou estão cursando o ensino fundamental.
Nível V (60;70)	Há indicação de maior acesso a bens elementares como residência com três quartos e dois banheiros; assim como mais bens complementares, tais como: aparelho de DVD, lava roupas, computador com acesso à internet; TV por assinatura, telefone fixo; aspirador de pó; renda familiar em cinco e sete salários mínimos, pais ou responsáveis com Ensino Médio.
Nível VI (70;80)	Há indicação de maior acesso a bens elementares como residência com três quartos e três banheiros; assim como mais bens complementares, tais como: aparelho de DVD, lava roupas, computador com acesso à internet; TV por assinatura, telefones fixos; aspirador de pó; dois carros; renda familiar acima de sete salários mínimos, pais ou responsáveis com curso superior ou pós-graduação em andamento.

Nível VII (70;80)	Há indicação de maior acesso a bens elementares como residência com três quartos e três banheiros; duas ou mais geladeiras, assim como mais bens complementares, tais como: aparelho de DVD, lava roupas, computador com acesso à internet; três ou mais TVs, telefones fixos; três ou mais carros; renda familiar acima de sete salários mínimos, pais ou responsáveis com curso superior ou podem estar com pós-graduação em andamento. Há contratação de empregada.
-------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) a partir da Nota Técnica INEP (BRASIL, 2014b).

Conforme Notas Técnicas (sem número) do Inep (INEP, 2014b) no âmbito das escolas o Inse foi elaborado “a partir da média aritmética simples da medida de nível socioeconômico dos alunos” (INEP, 2014b, s/p), tratando-se de

[...] uma medida, cujo objetivo é situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato, definido pela posse de bens domésticos, renda, e contratação de serviços pelas famílias dos alunos e pelo nível de escolaridade dos pais (INEP, 2014b, s/p).

Na mesma direção, o Inse das escolas consubstancia sete grupos que possibilitaram a classificação das unidades escolares em níveis muito baixo, baixo, médio baixo, médio, médio alto, alto e muito alto, conforme sintetizado no Quadro 5:

Quadro 5. Quadro de referência do Inep dos indicadores de nível socioeconômico das escolas

INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO (Inse) DAS ESCOLAS ¹³	
NÍVEIS	DESCRIÇÃO
1	Muito baixo
2	Baixo
3	Médio baixo
4	Médio
5	Médio alto
6	Alto
7	Muito alto

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Nota Técnica Inep (2014b).

As considerações de Vitelli, Fritschi e Corsetti (2018, p.4) acerca dos indicadores no âmbito das escolas públicas apontam para a relevância do uso “como metodologias de medição, que têm o objetivo predeterminado de retratar, de alguma forma, a realidade pesquisada”,

¹³ Mais informações sobre a metodologia e elaboração dos níveis socioeconômico das escolas podem ser encontradas no estudo de Maria Teresa Gonzaga Alves, José Francisco Soares e Flávia Pereira Xavier (2014), intitulado “índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras” e publicado na revista Ensaio de janeiro de 2014.

configurando-se em possibilidades de qualificar os processos de gestão, monitoramento e diagnósticos para subsidiar intervenções via formulação de políticas públicas. Por outra parte, os autores alertam para as limitações dos indicadores no que se refere ao uso enquanto instrumento de aferição da qualidade, tamanha a complexidade e polissemia envolta ao tema qualidade no âmbito da educação. Alerta que corrobora com as considerações de Alves, Soares e Xavier (2014) acerca de que os valores de nível socioeconômico não são absolutos, imutáveis, uma vez que as medias podem apresentar variações, o que exige necessidade de ajustes.

Não obstante, Alves, Soares e Xavier (2014) apontam também para eventuais limitações no âmbito da formulação dos nível socioeconômico por escola. Isso em função de que a metodologia utilizada em tais estudos e elaborações deixou de fora algumas escolas, seja pela etapa ou modalidade de ensino oferecida, seja pelo quantitativo de alunos matriculados e/ou participantes das avaliações e questionários contextuais. Todavia, os autores pontuam que “apesar dessas ressalvas, o banco de dados produzidos com o NSE das escolas contempla um largo espectro de escolas brasileiras – públicas e privadas” (Op. cit., p. 693). Esse conjunto possibilita estudos e análises “sobre as desigualdades educacionais entre alunos, escolas e municípios associadas ao nível socioeconômico” (Op. cit., 0.693), corroborando a consistência e a relevância de tal indicador para os estudos que versam sobre política educacional. Nessa direção, Jannuzzi (2002, p.69) reforça a importância de um “sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis” para ampliar as possibilidades de sucesso da “formulação e implementação de políticas públicas” (Op. cit., p.69). Ainda, conferindo maior respaldo técnico aos resultados, ações e tomadas de decisão do Estado e de seus agentes.

Assim, uma vez contextualizado os Inse e suas atribuições, adentra-se no segundo momento deste capítulo, que refere-se ao mapeamento e contextualização das escolas da rede estadual gaúcha e catarinense que ofertam ensino médio. Se fará isso cotejando-as à luz dos seus respectivos Inse, com base nos dados e microdados acerca dos indicadores educacionais das escolas, disponíveis no portal de dados abertos do Inep. Ainda, se apresenta o mapeamento das escolas beneficiadas com o EMTI no âmbito do RS e SC.

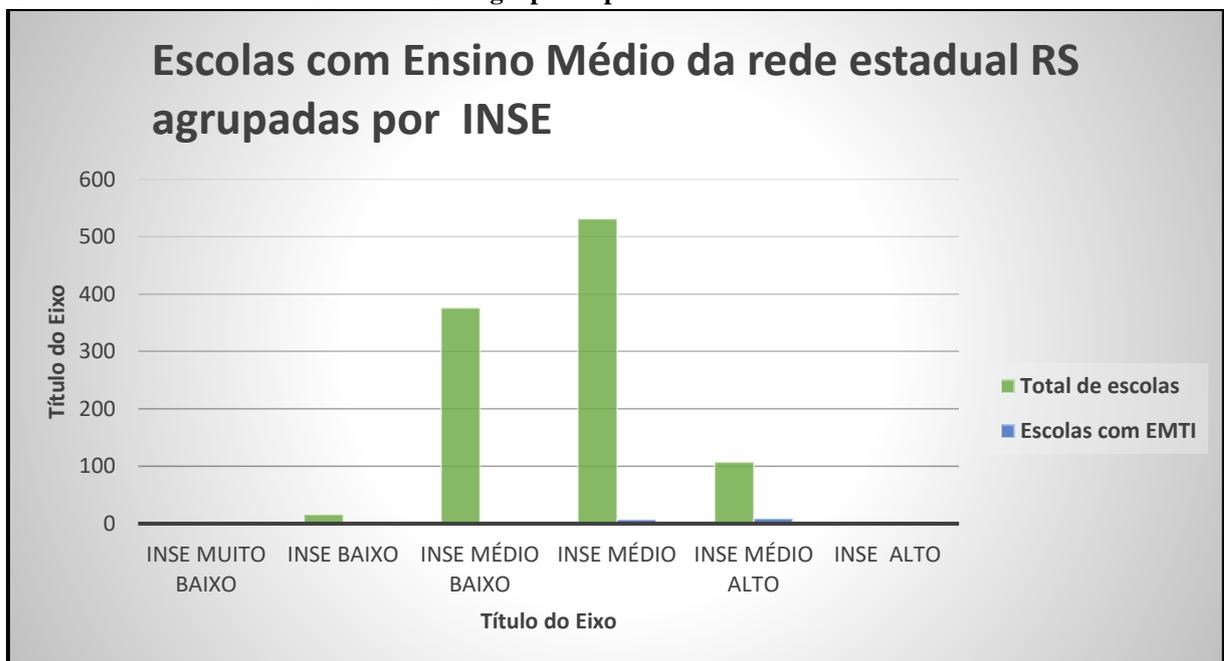
O levantamento e contextualização dos Inse de todas as instituições de ensino públicas que oferecem ensino médio sob a responsabilidade do estado do RS e de SC foi realizado a partir dos microdados da planilha por escola, utilizando-se das ferramentas de filtragem de dados do *Software Microsoft Excel*. Seguiu-se os passos de: seleção das UF (RS código 43, SC código 42), do tipo de dependência (02), escolas de ensino médio, Inse, classificação. Tal levantamento foi sintetizado nos Gráficos 2, Gráfico 3, Gráfico 4 e Gráfico 5. O levantamento das escolas definidas para acesso do financiamento adicional para desenvolvimento do EMTI

foi realizado usando-se de dois critérios, o primeiro no âmbito das respectivas SEE do RS e de SC, o segundo pelo levantamento a partir dos dados e publicações do Mec.

5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL NO RIO GRANDE DO SUL

O levantamento realizado na base de dados e microdados do Inep acerca dos Inse das escolas no RS é sintetizado no Gráfico 2.

Gráfico 2. Escolas do Rio Grande do Sul agrupadas por indicador de nível socioeconômico



A análise do Gráfico 2 permite inferir que, de todas as escolas da rede sob a responsabilidade direta do RS, há duas que enquadram-se nas definições de Inse muito baixo, 16 com Inse baixo. Ainda, 376 com Inse médio baixo e 531 com Inse médio, destas sete foram contempladas com a política de financiamento adicional para o EMTI. Também figuram 107 escolas com Inse médio alto, dentre as quais, nove foram escolhidas para receber o financiamento adicional. Por fim, uma escola enquadra-se nas definições de Inse alto.

Observa-se que 51,5% do universo de escolas mapeadas agrupam-se ao Inse médio, seguidas de 36,4% no Inse médio baixo, 10,4% no médio alto. Destarte, as escolas de ensino médio do RS situam-se, majoritariamente, nos Inse médio e médio baixo, constatando-se, também, que a alocação dos recursos incidiu, prioritariamente, nos grupos com Inse médio alto e médio em detrimento dos menores indicadores, conforme sintetizado no Quadro 6.

Quadro 6. Escolas do Rio Grande do Sul eleitas ao ensino médio de tempo integral *versus* indicador de nível socioeconômico

ESCOLAS ELEITAS AO EMTI – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL <i>versus</i> INSE						
Código da Escola	Nome da escola	Município	Estimativa de MATRÍCULAS/ANO			INSE
			2017	2018	2019	
43013740	EEEM Senador Salgado Filho	Alvorada	146	250	350	5
43038425	EEEM José Gomes de Vasconcelos Jardim	Canoas	300	330	350	Não Localizada
43038360	Colégio Estadual Tereza Francescutti	Canoas	153	250	350	4
43037828	EEEM Visconde do Rio Branco	Canoas	258	300	350	4
43038441	IEE Dr Carlos Chagas	Canoas	370	400	450	4
43038662	EEEM Profa. Margot Terezinha Noal Giacomazzi	Canoas	246	260	350	4
43106587	EEEM Itália	Porto Alegre	120	250	350	5
43108024	Colégio Estadual Piratini	Porto Alegre	229	250	350	5
43167403	EEEM Setembrina	Viamão	142	250	350	4
43035680	EEEB Neusa Mari Pacheco - CIEP	Canela	120	250	350	4
43087701	CE A. J. Renner	Montenegro	120	250	350	4
43041663	IEE Cristóvão de Mendoza	Caxias do Sul	320	360	355	5
43060102	C E José Loureiro da Silva	Esteio	170	190	165	5
43145710	IEE Sapiranga	Sapiranga	305	310	300	5
43130801	IEE Sto Antônio	Sto Antônio da Patrulha	97	120	97	5
43020232	EEEM Farroupilha	Bagé	120	135	120	5
43033679	EEEM Fernando Ferrari	Campo Bom	280	290	275	5

O levantamento aponta que as unidades escolares eleitas para receber financiamento adicional ao EMTI estão, predominantemente, agrupadas nos Inse médio alto (nível 5) e Inse médio (nível 4). Não obstante, o Quadro 6 aponta para o fato de que, geograficamente, a região metropolitana de Porto Alegre obteve a predominância de definição de escolas para EMTI, onde se concentra 82,4% delas. Apenas 17,6% das escolhas contemplaram as unidades escolares de cidades do interior do estado. Nessa direção vale destacar que apenas o município de Canoas, da região metropolitana, congrega 29,4% do total de escolas contempladas. Cumpre informar que no levantamento realizado, a escola correspondente ao código 43038425 não consta no banco de microdados de Inse do Inep. Todavia, como a referida unidade escolar figura

na lista do Mec de escolas aprovadas e aptas à implementação do EMTI, optou-se por contabilizá-la.

Em atenção à concentração de escolhas em Canoas, realizou-se um levantamento no âmbito do referido município, constatando-se que há nele um total de 18 escolas estaduais, dentre as quais 16 agrupam-se ao Inse de nível 4 e uma no nível 5, ainda, uma delas apresentou Inse não localizado. Desse total, as cinco selecionadas para o EMTI agrupam-se no Inse de nível 4 (médio). Na busca de entendimento das razões pelas quais o município de Canoas apresenta o maior número de escolas partícipes dessa primeira edição do Programa de Fomento ao EMTI, optou-se por comparar os Índices de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) de todos os municípios que tiveram escolas contempladas no Programa. Tal parâmetro tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios e sua composição se dá a partir de um conjunto de 12 indicadores dividido em três blocos: educação, renda e saúde. O bloco educação utiliza cinco indicadores (quantidade de alunos matriculados; taxas de matrícula na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio; notas de avaliações em larga escala; taxas de escolarização de adultos e qualidade na educação). O bloco renda é composto por dados correlatos à apropriação e geração de renda. O bloco saúde compreende dados acerca da saúde materno-infantil, condições gerais de saúde e longevidade, ainda, dados correlatos a taxas de mortalidade, atendimentos e nascimentos (RIO GRANDE DO SUL, 2020c). O Quadro 7 ilustra os achados em relação ao Idese nos municípios do RS com escolas contempladas pelo EMTI:

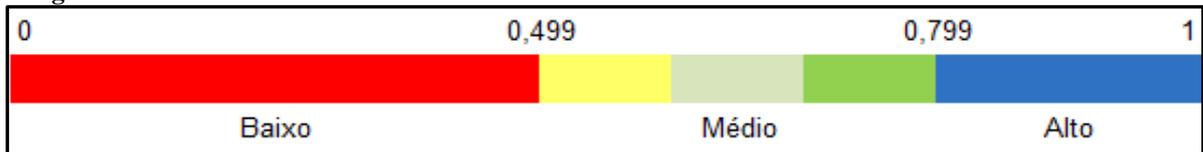
Quadro 7. Índice de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Rio Grande do Sul contemplados com escolas de ensino médio de tempo integral

MUNICÍPIO	Índice de desenvolvimento socioeconômico IDESE	BLOCO EDUCAÇÃO	RANKING IDESE
Canoas	0.743	0.675	297
Porto Alegre	0.823	0.753	41
Alvorada	0.594	0.548	497
Viamão	0.663	0.710	476
Canela	0.735	0.725	40
Montenegro	0.785	0.748	321
Caxias do Sul	0.823	0.775	302
Esteio	0.763	0.764	295
Sapiranga	0.743	0.730	257
Santo Antônio da Patrulha	0.756	0.784	228
Bagé	0.741	0.773	164
Campo Bom	0.781	0.728	144

Fonte: Elaboração autoral (2020) com base em dados do Departamento de Economia e Estatística (DEE) do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2020c).

O Quadro 7 aponta que o município de Canoas figura na posição 297 do Idese, porém, na mesma região metropolitana, Alvorada (posição 497) e Viamão (posição 476) aparecem com os menores indicadores e, no entanto, tiveram apenas uma escola cada contemplada. De outra maneira, quando se buscou compreender os dados apresentados no Quadro 7, é possível fazer outra afirmação importante para a hipótese central do estudo: quando observadas as faixas de desenvolvimento do Idese, percebeu-se que a maior parte dos municípios atingidos pelo Programa estão na faixa mediana em relação ao índice. Ainda, que dois deles (Porto Alegre e Caxias do Sul) estão na faixa de desenvolvimento alto, como informa a Imagem 5:

Imagem 5. Faixas do índice de desenvolvimento sócioeconômico



Fonte: FEE/Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais (apud RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Essa constatação remete a algumas reflexões acerca dos critérios utilizados para a seleção das escolas, reforçando a hipótese de que os indicadores sociais possivelmente não tenham sido considerados. Outro dado que ratifica tal hipótese é a leitura dos índices Firjan dos municípios eleitos para o Programa de fomento ao EMTI no RS. Em uma consulta ao índice Firjan dos municípios gaúchos, edição 2018/ano-base 2016 (último dado disponível), chegou-se aos resultados expressos no Quadro 8.

Quadro 8. Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro Educação dos municípios sul-rio-grandenses contemplados com escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

Município	Índice Firjan - educação	Posição no ranking do Rio Grande do Sul
Alvorada	0.5930	491°
Bagé	0.7926	291°
Campo Bom	0.9350	23°
Canela	0.8479	162°
Canoas	0.7120	442°
Caxias do Sul	0.8228	221°
Esteio	0.8080	262°
Montenegro	0.8425	179°
Porto Alegre	0.7666	349°

Santo Antônio da Patrulha	0.8505	157°
Sapiranga	0.8765	100°
Viamão	0.6740	477°

Fonte: IFDM (2020).

Considerando que o RS tem 497 municípios, quando observados os dados é possível inferir que, dos 12 municípios sul-rio-grandenses atendidos pelo Programa, seis estão na metade superior dos municípios gaúchos em termos de posição no ranking (50% +). Outra análise possível diz respeito às faixas de desenvolvimento dos municípios, como expresso na Imagem 6 que trata sobre o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)¹⁴.

Imagem 6. Leitura do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

<p>Alto desenvolvimento: resultados superiores a 0,8 ponto.</p>	<p>Desenvolvimento moderado: resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 ponto.</p>
<p>Desenvolvimento regular: resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 ponto.</p>	<p>Baixo desenvolvimento: resultados inferiores a 0,4 ponto.</p>

Fonte: IFDM (2020).

A partir da Imagem 6 é possível indicar que, dos 12 municípios, sete estão na faixa de alto desenvolvimento (com resultados superiores a 0,8 pontos). Já quatro municípios (Porto Alegre, Viamão, Canos e Bagé) estão na faixa de desenvolvimento moderado (entre 06 e 08 pontos) e apenas Alvorada figura no âmbito do desenvolvimento regular (de 04 a 06 pontos). Mesmo que Alvorada apresente indicadores sociais e educacionais inferiores, é importante observar que a EEEM Senador Salgado Filho, contemplada pela política de fomento ao EMTI, logra Inse 5, localiza-se no centro da cidade e conta com uma infraestrutura aparentemente muito adequada, como tem-se nas Imagem 7 e Imagem 8.

¹⁴ O IFDM trata-se de um índice que se consubstancia a partir de um estudo elaborado pela Firjan, baseado no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. O IFDM configura-se a partir do monitoramento acerca de dados oficiais de emprego, renda, educação e saúde. Maiores Informações podem ser encontradas no portal eletrônico, disponível em <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/> (FIRJAN, 2020).

Imagem 7. Aspecto externo da Escola Estadual de Ensino Médio Senador Salgado Filho - Alvorada/RS



Fonte: Escola Estadual de Ensino Médio Senador Salgado Filho (2020).

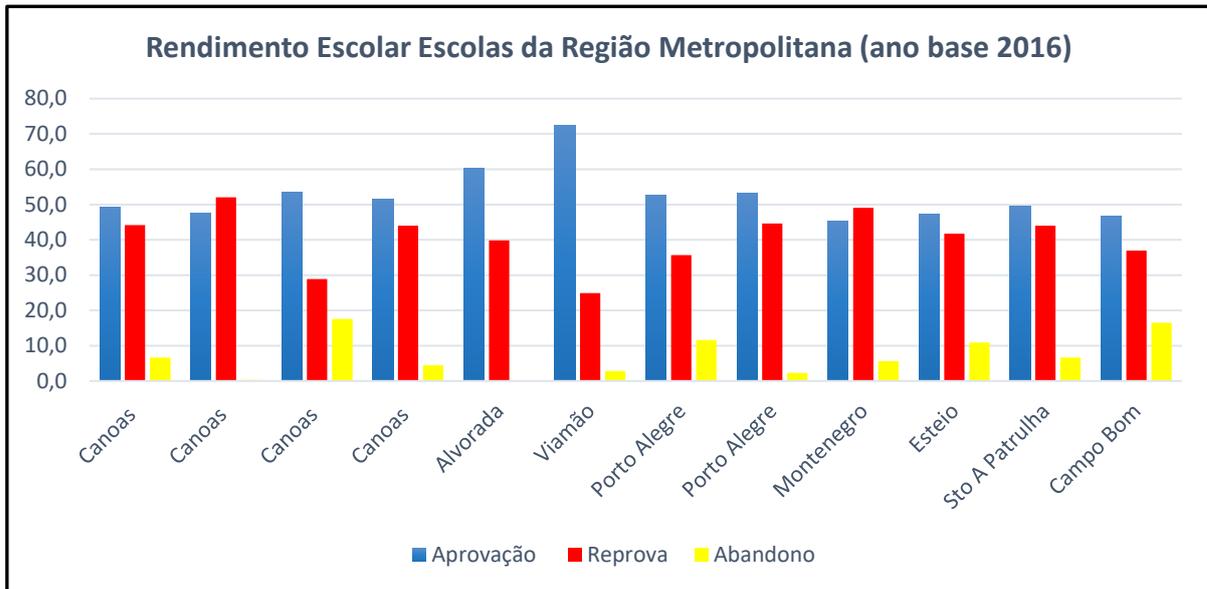
Imagem 8. Aspecto interno da Escola Estadual de Ensino Médio Senador Salgado Filho - Alvorada/RS



Fonte: Escola Estadual de Ensino Médio Senador Salgado Filho (2020).

Em observância à alta concentração nas escolas da região metropolitana, o Gráfico 3, elaborado à luz dos indicadores de rendimento escolar, e representativo ao considerar as taxas de aprovação, reprovação e abandono dos alunos.

Gráfico 3. Taxa de rendimento das escolas com Ensino Médio em Tempo Integral da região metropolitana do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base nos dados do INEP disponível em Brasil (2020b).

O Gráfico 3 aponta que as escolas com as melhores taxas de rendimento, e que foram escolhidas para o Programa de fomento ao EMTI, estão situadas nos municípios de Alvorada e Viamão. Ao passo que as escolas concentradas no município de Canoas, apresentam taxas de rendimento inferiores às escolas de Alvorada e Viamão e, em média, muito próximas dos resultados auferidos pelas demais cidades da referida região. Esses dados são sugestivos de que as definições, para esse contexto, possam ser motivadas por questões relativas ao rendimento. Todavia, não explicam tamanha concentração em uma mesma região e, principalmente, em uma mesma cidade, uma vez que os dados de rendimentos de outras escolas de municípios da mesma região apresentam similitudes aos de Canoas. No entanto, em tais municípios, apenas uma escola foi contemplada, o que também sugere que as escolhas se materializaram pelo viés da discricionariedade da SEE, enquanto tomada de decisão política.

Vale ressaltar, que o conjunto de escolhas/definições para acesso ao EMTI se desdobra também em uma concentração de recursos na região metropolitana. Ou seja, de todos os recursos adicionais eventualmente transferíveis por força da referida política de financiamento, a maioria absoluta ficou em escolas dessa região.

Quadro 9. Transferência de recursos para egressos da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral no Rio Grande do Sul

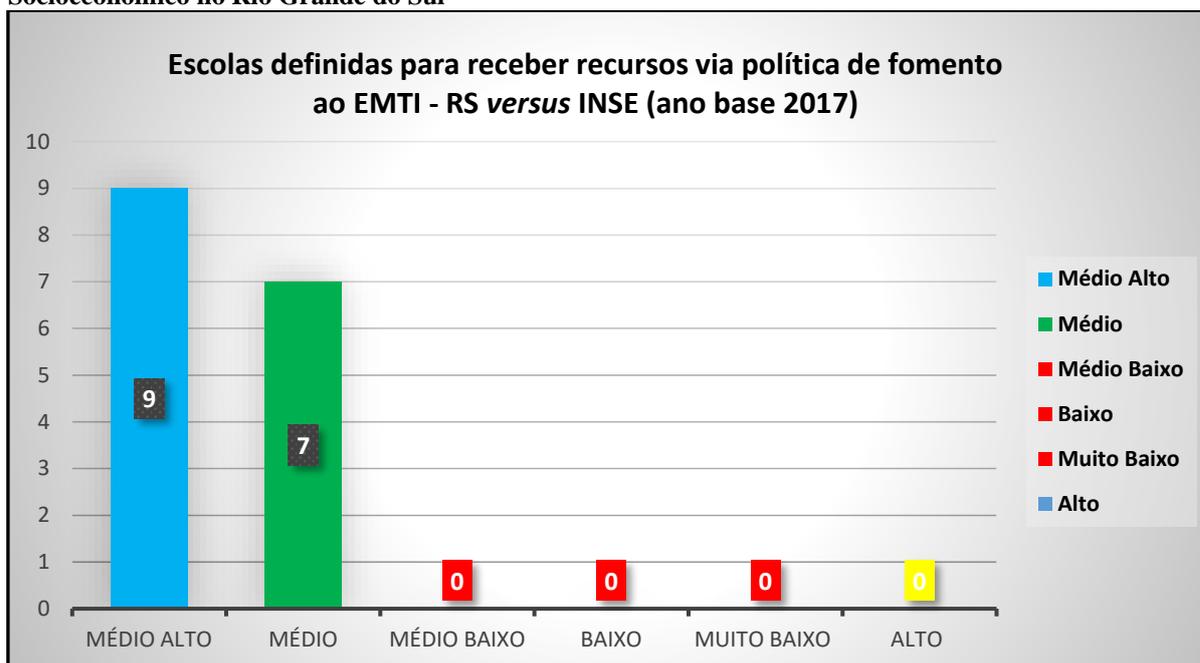
TIPO DE APLICAÇÃO	ANO 2017 R\$	ANO 2018 R\$	ANO 2019 R\$
Despesas de Capital	516.970,00	1.346.627,04	1.441.278,08
Despesas de Capital	272.334,00	824.000,00	
Despesas de Capital	1.200.000,00	557.238,96	
Despesas de Custeio	1.464.697,00	2.019.940,55	
Despesas de Custeio	1.453.998,00	1.236.000,00	2.180.493,13
Despesas de Custeio		835.858,43	
Totais	4.907.999,00	6.819.664,98	3.621.771,21

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base em dados do Fnde (BRASIL, 2020c).

O Quadro 9 visa contextualizar a movimentação e o volume de recursos adicionais que foram transferidos e aplicados por força da política de fomento ao EMTI no RS. Todavia, cumpre destacar que o cotejo com as matrículas efetivas referendadas pelo censo escolar ficou prejudicado. Isso, em função de incongruências nos dados de matrículas consideradas em tempo integral, o que não dá segurança, por exemplo, para uma elaboração fidedigna de um valor *per capita* por aluno. Nessa direção, vale ressaltar que, no âmbito dos dados do censo escolar, são consideradas todas as matrículas em tempo integral da rede estadual, todavia nem todas fazem parte da política do EMTI que, por sua vez, conta com os referidos recursos adicionais.

A recolha dos dados de matrículas em tempo integral por município e escolas também apresenta incongruência. Não obstante, em consulta aos dados do censo escolar indexados aos resultados de matrícula por UF do Inep, no RS, as cidades de Alvorada, Canoas e Esteio não apresentam o quantitativo de matrícula em tempo integral. Dados que, aliás, igualmente não são de acesso público no Portal da SEE do RS. Motivos pelos quais não foi possível contextualizar e problematizar com o rigor que se faz necessário o valor *per capita* dos investimentos efetivamente aplicado por aluno. No âmbito das escolas que foram eleitas/definidas para o acesso à política de financiamento adicional, o Gráfico 4 sintetiza os indicadores de nível socioeconômico:

Gráfico 3. Escolas eleitas para o Ensino Médio em Tempo Integral agrupadas por Indicador de Nível Socioeconômico no Rio Grande do Sul

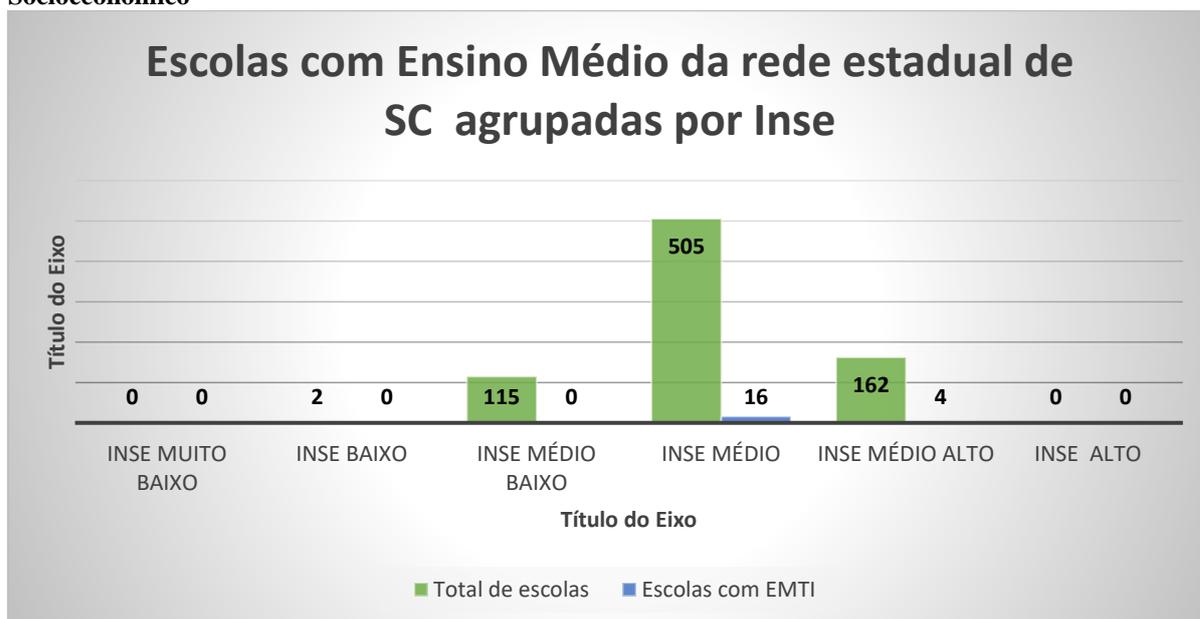


Nessa direção, considerando as escolas eleitas ao EMTI, aquelas agrupadas nos grupos de Inse muito baixo, baixo e médio baixo, que correspondem a mais de 38% do total, não foram contempladas com a política de recursos adicionais. Ou seja, a dinâmica de elegibilidade para acesso à política de financiamento adicional para o EMTI, de algum modo, contemplou com recursos adicionais as escolas na faixa de indicadores sociais mais elevados.

5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL EM SANTA CATARINA

A contextualização das escolas públicas que oferecem ensino médio na rede sob a responsabilidade direta do Estado de SC, cumpre o escopo de mapeá-la à luz dos Inse por escola. Tal desenho se deu buscando-se identificar, dentre tais unidades escolares, quais foram as beneficiadas pela política de financiamento adicional ao EMTI e, em seguida, cotejando-se os dados apurados com aqueles identificados para o RS. Nessa direção, o Gráfico 5 sintetiza a rede de escolas de SC agrupando-as à luz de seus indicadores sociais.

Gráfico 4. Escolas de ensino médio da rede estadual de Santa Catarina agrupadas por Indicador de Nível Socioeconômico



O Gráfico 05 aponta que a rede de escolas de ensino médio de SC compõe-se de 162 unidades que enquadram-se nas definições de Inse médio alto. Dessas, quatro foram contempladas com o EMTI. Outras 505 escolas com Inse médio, das quais 16 lograram recursos advindos da política de financiamento adicional para o EMTI. Também faz parte da rede estadual catarinense 115 escolas que agrupam-se ao Inse médio baixo e duas que caracterizam-se pelo nível baixo. Observou-se, ainda, que na referida rede pública não foi localizada escola de ensino médio nas faixas de Inse alto (nível 6) e muito baixo (nível 1). No Quadro 10 apresenta-se as escolas que foram definidas para receber recursos adicionais ao EMTI de SC.

Quadro 10. Indicador de Nível Socioeconômico das escolas de Santa Catarina com acesso à política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral

ESCOLAS COM ACESSO AO EMTI - ESTADO DE SANTA CATARINA						
CÓDIGO DA ESCOLA	NOME DA ESCOLA	MUNICÍPIO	Estimativa de MATRÍCULAS/ANO			INSE
			2017	2018	2019	
42043310	EEM Elfrida Cristino da Silva	Florianópolis	120	240	360	4
42001404	EEB Dom Jaime Barros de Câmara	Jaraguá Do Sul	120	240	360	5
42091551	EEB Prof Heleodoro Borges	Itapiranga	120	240	360	5
42061130	EEB São Vicente	Santo Amaro Da Imperatriz	120	240	360	4
42006180	EEB Nereu Ramos	Joinville	120	240	360	5
42020808	EEB Presidente Médici	Canoinhas	120	240	360	4

42089344	EEB Almirante Barroso	Joinville	150	300	450	4
42020360	EEB Eng Annes Gualberto	Joinville	120	240	360	4
42109167	EEB Senador Rodrigo Lobo	Cocal Do Sul	120	240	360	4
42014239	EEB Prof Padre Schuler	Urussunga	120	240	360	4
42014255	EEB Caetano Bez Batti	Guatambu	120	240	360	5
42053471	EEB Cel Ernesto Bertaso	Palhoça	120	240	360	4
42004500	EEB Governados Ivo Silveira	Palhoça	180	360	440	5
42088623	EEB JULIA BALEOLI ZANIOLO	Canoinhas	92	92	92	4
42018153	EEB Osvaldo Cruz	Rodeio Gradual	135	135	135	4
42007984	EEB TONEZA CASCAES	Orleans Gradual	106	106	106	4
42042429	EEB Ruth Lebarbechon	Água Doce Gradual	150	150	150	4
42070589	EEB Ruth Lebarbechon	Bombinhas Gradual	182	182	182	4
SC000001	EEB Atteta Jenichem	Indaial	150	150	150	Não Disponível
SC000002	EEB Zitta Flach	Chapecó	150	150	150	Não Disponível
42076978	EEB Manoel Gomes Baltazar	Maracajá Gradual	66	66	66	4
42011604	EEB Governador Heriberto Hulse	Criciúma Gradual	120	120	120	4

Conforme observado, a predominância de escolas eleitas ao EMTI na rede de SC se deu nas faixas de Inse 4 (médio) e 5 (médio alto). Nessa direção, o Quadro 11 apresenta a distribuição geográfica das unidades escolares de acordo com as regiões de pertencimento dos municípios e a classificação destes no âmbito da referida UF.

Quadro 11. Escolas de Santa Catarina eleitas ao Ensino Médio em Tempo Integral agrupadas por municípios e região

ESCOLAS ESCOLHIDAS PARA ACESSO AO EMTI AGRUPADAS POR REGIÃO				
CÓDIGO DA ESCOLA	NOME DA ESCOLA	MUNICÍPIO	Ranking - Índice Firjan - SC	REGIÃO
42001404	EEB Dom Jaime De Barros Câmara	Jaraguá do Sul	22°	Região Norte
42006180	EEB Nereu Ramos	Joinville	29°	Região Norte
42089344	EEB Almirante Barroso	Joinville	29°	Região Norte
42020360	EEB Engenheiro Annes Gualberto	Joinville	29°	Região Norte

42020808	EEB Presidente Medici	Canoinhas	46°	Região Norte
42088623	EEB Julia Baleoli Zaniolo	Canoinhas	46°	Região Norte
42076978	EEB Manoel Baltazar Gomes	Maracajá	250°	Região Sul
42011604	EEB Governador Heriberto Hulse	Criciúma	24°	Região Sul
42007984	EEB Toneza Cascaes	Orleans	99°	Região Sul
42109167	EEB Senador Rodrigo Lobo	Cocal do Sul	79°	Região Sul
42014239	EEB Prof Padre Schuler	Urussunga	62°	Região Sul
42042429	EEB Ruth Lebarbechon	Água Doce	208°	Região Oeste
SC000002	EEB Zitta Flach	Chapecó	2°	Região Oeste
42091551	EEB Prof Heleodoro Borges	Itapiranga	28°	Região Oeste
42014255	EEB Caetano Bez Batti	Guatambu	126°	Região Oeste
42053471	EEB Cel Ernesto Bertaso	Palhoça	58°	Região metropolitana
42061130	EEB São Vicente	Santo Amaro da Imperatriz	74°	Região metropolitana
42043310	EEM Elfrida Cristino da Silva	Florianópolis	5°	Região metropolitana
42004500	EEB Governador Ivo Silveira	Palhoça	58°	Região metropolitana
42018153	EEB Osvaldo Cruz	Rodeio Gradual	34°	Vale do Itajaí
42070589	EEB Ruth Lebarbechon	Bombinhas Gradual	33°	Vale do Itajaí
SC000001	EEB Atteta Jenichem	Indaial Gradual	20°	Vale do Itajaí

O Quadro 11 permite apontar que a referida leva de escolas, definidas para o acesso ao EMTI no estado de SC, se situam predominantemente nos municípios com melhores posições no ranking estadual, de acordo com o índice Firjan. Em analogia as informações contidas no Quadro 11 (IFDM), é possível afirmar que apenas dois municípios (Maracajá e Água Doce) figuram entre os de menor índice. Os demais estão todos muito bem posicionados no ranking ou, no mínimo, no estrato 50% superior (considerando que o Estado de SC tem 295 municípios).

Nessa direção, avaliando-se que o índice Firjan é elaborado a partir de dados socioeconômicos oriundos de fontes oficiais, é possível conjecturar que escolas pertencentes a municípios com os indicadores socioeconômicos menos elevados não foram alcançadas pela referida política de fomento ao EMTI. No que se refere à distribuição regional, constatou-se que a região Norte do estado de SC obteve a maior incidência de escolas eleitas ao EMTI, seis unidades, seguidas por cinco na região Sul, quatro no Oeste, quatro na região metropolitana e três na região do Vale do Itajaí. Cumpre destacar que, afora os indicadores da capital

Florianópolis, de Chapecó e Criciúma, as regiões Norte e do Vale do Itajaí congregam os melhores índices socioeconômicos do Estado.

Vale ressaltar, ainda, que o conjunto de escolhas/definições para acesso ao EMTI se desdobra também em maior concentração de recursos na região Norte do Estado de SC e, por conseguinte, no contexto socioeconômico nos quais mais incidiram as definições de escolas. Essas que, em última instância, foram beneficiadas pela referida política de financiamento adicional. Nesse sentido, o Quadro 12 apresenta os volumes de recursos adicionais operacionalizados em prol do desenvolvimento do EMTI no referido Estado.

Quadro 12. Transferência de recursos para egressos da política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral em Santa Catarina

Tipo de aplicação	ANO 2017 R\$	ANO 2018 R\$	ANO 2019 R\$
Despesas de Capital	1.568.630,00	1.216.200,49	408.712,50
Despesas de Capital	365.385,00	2.791.920,91	3.280.167,00
Despesas de Capital	408.708,21	193.800,00	
Despesas de Capital		1.155.306,59	
Despesas de Capital	1.229.952,00	2.106.185,94	308.326,98
Despesas de Capital	136.033,00	871.547,08	4.962.527,17
Despesas de Capital	4.493.091,30	452.200,00	
Totais	8.201.799,51	8.787.161,01	8.959.733,65

Fonte: Elaboração autoral (2020) com base nos dados do FNDE (2020c).

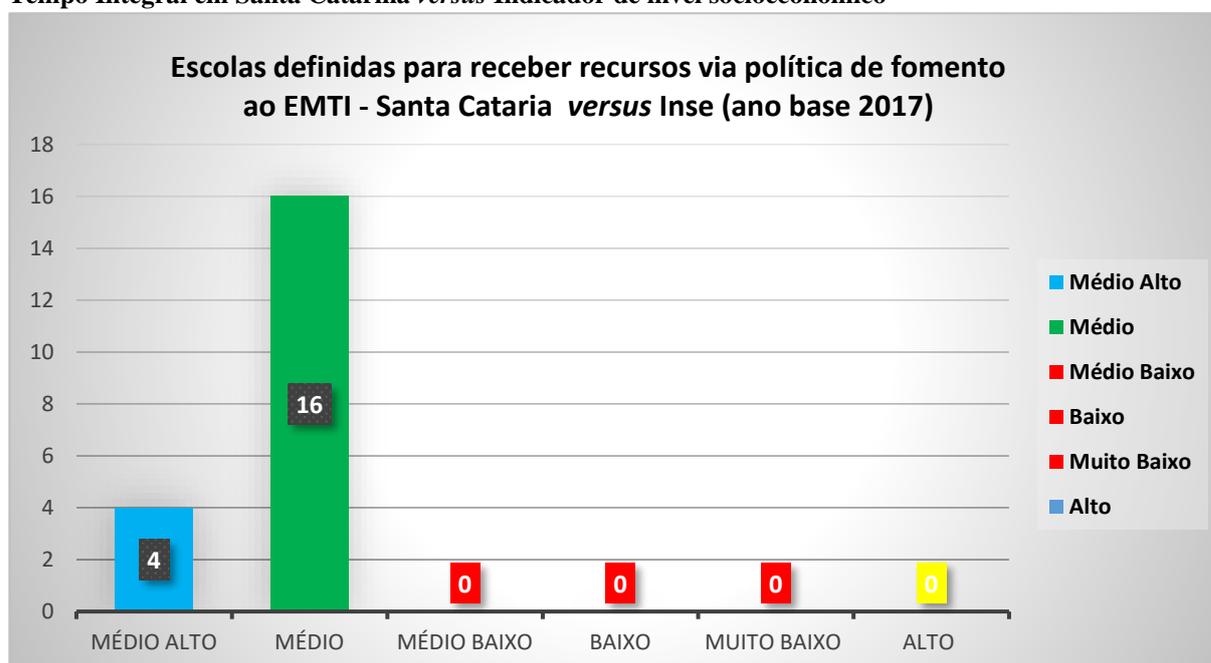
Considerando os dados financeiros acerca das transferências de recursos para o EMTI, apresentados no Quadro 12 em articulação estreita com a distribuição geográfica das escolas, constatou-se que, em média, 27% dos recursos foram alocados em prol das unidades escolares situadas ao norte do estado de SC. Após, destacaram-se os recursos para a região Sul (23%), Oeste (18%), Vale do Itajaí (14%) e região metropolitana (14%). Cumpre ressaltar, que foge ao escopo do presente trabalho a análise financeira acerca da aplicação dos recursos, o esforço aqui empreendido é mapear e compreender a implementação da política de financiamento adicional ao EMTI à luz dos indicadores asseverados pela legislação que versa sobre o tema, com ênfase aos sociais, das escolas beneficiadas ou não pela política.

Todavia, a exemplo do que já foi apontado acerca do levantamento realizado na rede de escolas no âmbito do Estado do RS, a ausência de informações claras e atualizadas sobre o número de matrículas e sobre o volume de recurso direcionado por escola, impõe algumas dificuldades de análise. Nesse sentido, seria uma importante contribuição para pesquisas

específicas sobre o tema, e sobretudo para um efetivo controle social acerca do uso final de tais recursos, que independentemente do volume ou da suficiência, todos os dados e informações estivessem em um patamar de livre e fácil acesso para qualquer cidadão.

O mapeamento realizado acerca da identificação e agrupamento das escolas selecionadas por Inse (Quadro 10) aponta que 16 escolas classificadas no nível médio e quatro no médio alto. De outra forma, não há escolas selecionadas para a política de EMTI que estejam classificadas no Inse médio baixo e baixo, como ilustrado no Gráfico 6.

Gráfico 6. Escolas definidas para receber recursos adicionais através da política de Ensino Médio em Tempo Integral em Santa Catarina versus Indicador de nível socioeconômico



O Gráfico 6, quando cotejado com o Quadro 12, que versa sobre o volume de recursos, aponta em quais níveis socioeconômicos a política de financiamento adicional incidiu. Notadamente, as escolas agrupadas aos indicadores mais elevados foram as maiores beneficiadas em detrimento das unidades pertencentes aos índices mais baixos. Em relação a estes, o recorte desta pesquisa realizada não localizou nenhuma escola que tenha sido escolhida para ser contemplada com a política de fomento ao EMTI e, por conseguinte, para o respectivo financiamento adicional.

Considerando o relevante papel e uso dos indicadores socioeconômico das escolas, sobretudo em um contexto de políticas implementadas à luz do pragmatismo dos resultados, o levantamento realizado no âmbito das duas redes (RS e SC) invoca algumas reflexões acerca da implementação e alocação de recursos adicionais circunscritos aos estratos de indicadores

sociais mais elevados. Essa necessidade também se ampara nas amplas evidências teóricas e empíricas sobre a “forte correlação” (ALVES; SOARES; XAVIER, 2014, p.672) entre o nível socioeconômico e os resultados dos alunos e, por conseguinte, das escolas. Por fim, esse cotejamento se ancora no caminho percorrido até então pela implementação da referida política, que vai de encontro (colide) com a promoção da equidade, princípio constitucional para a aplicação de recursos em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino público provido pelo Estado.

Assim, o mapeamento e o agrupamento das escolas públicas por Inse, no âmbito do RS e que ofertam ensino médio, possibilitou conhecer a referida rede educacional pública que tem atuação prioritária no Estado. Tal visão se deu pelo viés dos indicadores de nível socioeconômico, elaborados à luz do quadro de referências (Quadro 5) referendado pelo Inep, acerca dos níveis de Inse por escola. Dentro desse panorama, mapeou-se aquelas que foram eleitas para a política de financiamento adicional para desenvolvimento do EMTI.

Dessa forma, em relação às escolas selecionadas ao EMTI no âmbito do RS, uma das primeiras constatações refere-se à distribuição geográfica, uma vez que a região metropolitana concentrou 82,4% das definições, ficando apenas 17,6% para o interior do estado. Nessa direção, chamou a atenção o fato de que a cidade de Canoas (região metropolitana de Porto Alegre), concentra 29,4% do total de escolas contempladas com o EMTI. Ou seja, praticamente 1/3 do total das escolhas/definições das escolas concentraram-se em um único município, vizinho à capital. Diante dessa constatação, buscou-se aprofundar a análise sobre os indicadores de rendimento das escolas da região metropolitana. Verificou-se, assim, que os dados de escolas eleitas ao EMTI da cidade de Canoas em relação à tríade aprovação, reprovação, abandono, ainda que esteja aquém de escolas também eleitas e situadas nos municípios de Viamão e Alvorada, apresentam resultados muito parecidos com os de outras unidades escolares de região metropolitana, todas com apenas uma escola eleita. Nessa direção, e considerando a concentração das escolas indicadas à política de financiamento adicional para desenvolvimento do EMTI em uma mesma região, tal contexto sugere que as escolhas se materializaram pelo viés da discricionariedade da SEE, enquanto tomada de decisão política.

No que se refere ao mapeamento e agrupamento das escolas do RS eleitas ao EMTI *versus* seus respectivos Inse, constatou-se que a implementação da referida política incidiu nas unidades agrupadas na classificação de Inse 5, relativa ao nível médio alto, e Inse 4, referente ao nível médio. Constatou-se que, ao longo do levantamento realizado para a elaboração do presente estudo, não localizou-se escolas eleitas ao EMTI caracterizadas nos grupos de Inse muito baixo, baixo e médio baixo, que correspondem a mais de 38% do total de escolas da

referida rede. Ou seja, a dinâmica de elegibilidade para o acesso à política de financiamento adicional para o EMTI, de algum modo, não contemplou nenhuma das unidades escolares agrupadas às faixas de indicadores socioeconômicos mais baixos. Nesse sentido, é possível afirmar, a partir do recorte e dos levantamentos realizados pela presente pesquisa, que a referida política de financiamento adicional alcançou e concentrou recursos nas faixas de indicadores sociais mais elevados.

O mapeamento e o agrupamento das escolas públicas que ofertam ensino médio por Inse, no âmbito do estado de SC, possibilitou conhecer a referida rede educacional pelo viés desses indicadores à luz do quadro de referências (Quadro 5) referendado pelo Inep. Dentro desse panorama, mapeou-se as escolas que foram eleitas para a política de financiamento adicional para desenvolvimento do EMTI. Nessa direção, o levantamento no âmbito de SC aponta que a distribuição geográfica das escolas (Quadro 10) selecionadas ao EMTI se deu em cerca de 27% na região Norte do estado, seguidos de 23% na região Sul, 18% no Oeste e no 18% Vale do Itajaí, seguidos por 14% na Região Metropolitana. Em relação aos municípios de pertencimento da leva de escolas eleitas pela referida política de EMTI, o levantamento realizado aponta que se situam, predominantemente, naqueles com os melhores posicionamentos no ranking de desenvolvimento socioeconômico estadual. Em direção ao objetivo central deste estudo, essa condição torna-se de extrema relevância, considerando que escolas alocadas em municípios com os indicadores socioeconômicos menos elevados não foram alcançadas pela referida política de fomento ao EMTI.

No que se refere ao mapeamento e agrupamento das escolas de SC eleitas ao EMTI *versus* seus respectivos Inse, constatou-se que a implementação da referida política incidiu nas unidades agrupadas à classificação de Inse 5 (nível médio-alto) e Inse 4 (nível médio). Diante desse resultado, cumpre-se ressaltar que, ao longo do levantamento realizado, não foram localizadas escolas eleitas ao EMTI pertencentes aos estratos de Inse baixo e médio baixo, estratos que correspondem a aproximadamente 15% das escolas da referida rede. Ou seja, a dinâmica de elegibilidade para acesso à política de financiamento adicional para o EMTI, de algum modo, não contemplou nenhuma das unidades escolares agrupadas às faixas de indicadores socioeconômicos mais baixos.

Nesse sentido, e a exemplo do similar levantamento realizado no RS, é possível afirmar que a referida política de financiamento adicional alcançou e concentrou recursos nas faixas de indicadores sociais mais elevados. Por seu turno, não se pode fugir ao fato de que o volume de recursos movimentados, transferidos e operacionalizados em prol do desenvolvimento da

referida política, alocou-se, majoritariamente, nos estratos escolares correlatos aos indicadores sociais mais elevados, em detrimento dos contextos, *a priori*, mais vulneráveis.

O olhar sobre os dois contextos (RS e SC), em relação às resultantes de elegibilidade, ou seja, no tocante às unidades escolares que foram escolhidas para acesso à referida política de financiamento adicional, congrega como principal similitude a não escolha de escolas pertencentes aos estratos de indicadores socioeconômicos mais baixos. Fato que não deixa de remeter a algumas reflexões acerca da discricionariedade local, relativas ao poder de escolha e à interpretação das regras que versam sobre a operacionalização da política.

Ainda que a referida legislação tenha núcleos e critérios distintos acerca dos processos de seleção, elegibilidade e manutenção dos recursos egressos da política de financiamento adicional, o contexto de sua operacionalização imbrica-se com as interpretações que o texto pode sofrer. Essas, consubstanciando o *locus* no qual “a política é sujeita a interpretação e recriação” (MAINARDES, 2006, p. 98), o que sugere que a operacionalização, enquanto prática de uma política, está também sujeita às interpretações e direcionamentos, à luz dos entendimentos decorrentes dos agentes responsáveis por executá-la. Ou seja, as definições que partem do texto legal das políticas de financiamento, como a do EMTI, perpassam fundamentalmente pelos agentes e gestores públicos envolvidos no processo.

Nessa direção, com base na incidência dos Inse das unidades escolares selecionadas para acesso ao EMTI em cada rede (RS e SC), observa-se que no RS o recorte selecionado aponta a maior frequência do Inse 5 (nível médio-alto) e Inse 4 (nível médio). De igual forma, na rede de SC a incidência de definições afeitas ao conjunto de escolas recaem sobre o Inse 5 (nível médio-alto) e Inse 4 (nível médio). Assim, considerando a frequência relativa ao número de vezes que os indicadores aparecem, e não o número de escolas, consubstancia-se o panorama sintetizado no Quadro 13. Este aponta que as faixas de indicadores muito baixo, baixo, médio baixo e alto, não aparecem no rol das contempladas no âmbito das duas redes de ensino, ao passo que, os indicadores médio e médio alto prevalecem nas duas situações.

Quadro 13. Taxa de incidência de Indicador de Nível Socioeconômico

TAXA DE INCIDÊNCIA DE INSE A PARTIR DA DEFINIÇÃO DAS ESCOLAS COM EMTI					
Indicador de Nível Socioeconômico por Escola					
Muito Baixo	Baixo	Médio Baixo	Médio	Médio Alto	Alto
ZERO	ZERO	ZERO	02	02	ZERO

A partir do levantamento realizado no âmbito das duas redes públicas estaduais de ensino (do RS e de SC), considerando as escolas contempladas com a política de fomento ao

EMTI e a correlação com os seus Inse, é possível afirmar que a escolha/definição de escolas privilegiou os estratos escolares pertencentes às faixas de Inse médio e médio alto. Ademais, compreende-se que a política foi direcionada - nessa primeira edição de 2017 a 2019 -, para escolas com indicadores sociais mais elevados, em detrimento das unidades escolares classificadas nos menores índices.

O conjunto de escolas contempladas e contextualizadas aqui, por meio do referido indicador, permite o cotejamento com a perspectiva de elegibilidade e/ou escolha de educandários regulamentada pela Portaria 727/2017 em seu Art.6. Este versa sobre a observância da “alta vulnerabilidade socioeconômica” (BRASIL, 2017b, s/p), para a seleção das unidades escolares. Tal orientação legal é análoga à seleção a partir dos menores Inse. Ou seja, quanto menor o Inse, maior seria a probabilidade de a escola ser contemplada pela política de recursos adicionais. Todavia, o contexto apurado demonstra uma lógica contrária ao preceito legal, uma vez que a maioria das escolas se situa nos estratos de Inse mais elevados.

Por esse viés, os dados remetem também a outros núcleos que estão no bojo da Portaria 727/2017 e que versam sobre a elegibilidade e seleção das escolas, e os critérios para a permanência/manutenção do acesso aos recursos. Por um lado a Política persegue o objetivo, (desde a Exposição de Motivos 084/MEC/2016, que embasou a então MP 746/2016, convertida na Lei 13.415/2017), de melhorar os indicadores de desempenho, os resultados e a qualidade do ensino médio brasileiro. O faz, propondo critérios específicos para a elegibilidade, o acesso e a permanência na Política que, de acordo com o texto legal, é condicionada a metas de resultados. No entanto, por outra parte, negligencia os robustos estudos teóricos e dados empíricos fortemente ancorados no capital cultural (BOURDIEU, 2007b) dos estudantes como variável de maior influência sobre seus respectivos desempenhos e resultados. Faz-se essa afirmação, a partir da constatação de que os investimentos adicionais foram alocados nos estratos de Inse mais elevados. Essa condição faz do resultado a principal condicionante para o acesso (e sua manutenção) aos recursos da política de recursos adicionais em detrimento dos critérios que asseveram a vulnerabilidade social.

Uma vez que o escopo perseguido pela legislação do EMTI é a ampliação do desempenho e a melhora nos resultados, vale ressaltar que, à luz do conceito de capital cultural, *a priori*, os alunos com maiores probabilidades de alcançar os resultados definidos pela legislação são os pertencentes aos estratos de Inse mais elevados. A alocação de recursos no âmbito das escolas pertencentes aos estratos de indicadores sociais mais elevados, nada mais faz do que reforçar a racionalidade acerca de investimentos justificados pelos resultados. Uma vez que, muito provavelmente, os estratos mais elevados contemplem maiores probabilidades

de atender ao pragmatismo asseverado nas linhas e entrelinhas da política de financiamento que está radicada à reforma do ensino médio, introduzida pela MP 746/2017 e regulamentada pela Lei 13.415/2017 e portarias e resoluções decorrentes. Política essa, cuja implementação aponta para potenciais desconformidades em relação aos objetivos asseverados pela estrutura legal macro (CF 1988, Lei 9.394/1996, Lei 13.005/2014) do financiamento público do ensino. Especialmente, no que se refere ao enfrentamento das desigualdades, assimetrias e inequidades educacionais, a partir da aplicação de recursos.

5.3 ANÁLISE CIRCUNSTANCIADA DA POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL À LUZ DA PERSPECTIVA DE EQUIDADE

A pesquisa documental realizada para a elaboração do presente trabalho, ancorou-se na multiplicidade de fontes (CELLARD, 2008; GIL, 2008; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; FÁVERO; CENTENARO, 2019), nomeadamente, leis, decretos, portarias, resoluções, notas técnicas, relatórios, reportagens oficiais, dentre outros. Buscou-se, a partir da pesquisa no âmbito do *corpus* documental (EVANGELISTA, 2012) selecionado, identificar a base legal do financiamento da educação, as principais fontes de recursos, as diretrizes de operacionalização e os princípios pelos quais os recursos devem ser aplicados.

Nessa direção, constatou-se que a linha histórica acerca da vinculação de recursos para a educação, permeada por avanços e retrocessos, evidencia a evolução dos dispositivos constitucionais e das legislações decorrentes da CF de 1988 (FARENZENA, 2006; CURY, 2018; DAVIES, 2018; MARTINS, 2018; PINTO, 2018). Esses, embasam as políticas de financiamento que, atualmente, garantem mais do que a vinculação, mas a distribuição equilibrada dos recursos tendo em vista a perspectiva de promoção e manutenção universal do acesso, qualidade e equidade. Os referidos dispositivos legais apontam que as vinculações obrigatórias, asseveradas pela CF, devem assegurar o atendimento prioritário afeito ao ensino obrigatório, garantindo qualidade e equidade de modo a superar as desigualdades educacionais e assegurar a necessidade de expansão qualitativa e equitativa da educação pública. Não obstante, a legislação em tela afirma a necessidade de os critérios de distribuição de recursos adicionais para a educação considerarem a equalização das oportunidades educacionais e a vulnerabilidade socioeconômica.

O levantamento realizado no âmbito do arcabouço normativo (CF 1988, Lei 9.394/1996, Lei 9.424/1996, Lei 10.832/2003, Decreto 6.003/2006, Lei 11.494/2007, Lei 13.005/2014, Lei 12.695/2012 e resoluções) que versa sobre a aplicação de recursos em educação pública,

permite inferir que consubstanciam a base legal para que as aplicações de recursos sejam equitativas e persigam o escopo de equalização das oportunidades educacionais. Diante de tal verificação, buscou-se cotejar o princípio da equidade asseverado pelo arcabouço normativo, com as concepções referendadas por John Rawls (1997). Este, que evoca a equidade como um dos constructos das relações sócio políticas entre os cidadãos e, ainda, a igualdade de oportunidades de acessos aos bens e serviços e vantagens, enquanto núcleo fundante da convivência política.

Constatou-se que há uma convergência dos dispositivos legais que consubstanciam a estrutura e a operacionalização do financiamento público da educação, com as concepções de equidade aludidas por Rawls (1997). Isso, tanto em relação à (re)distribuição dos recursos, quanto no tocante às perspectivas de equalização das oportunidades educacionais. Perspectiva que é corroborada por outros autores diversos (CADEMARTORI, 1992; GOMES, 1992; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; PLANK, 1992; CURY, 2005; RISCAL, 2011; AZEVEDO, 2013) que entendem que a equidade conjuga princípios basilares para a constituição de uma sociedade mais justa. Esses compreendem, também, que a equidade deve parametrizar os critérios técnicos para a aplicação de recursos, de modo a contemplar padrões mínimos de oportunidades, capazes de assegurar, para todos, o acesso aos insumos básicos desde o princípio do processo de escolarização. Para tanto, consideram os referidos autores, que se deva perseguir o escopo dialógico entre a igualdade e a justiça redistributiva, a partir do pressuposto da existência de desigualdades que reverberam nos sistemas educacionais.

Na pesquisa documental no âmbito das legislações que versam sobre a política e a operacionalização do fomento financeiro para o desenvolvimento do EMTI (Exposição de Motivos 0084/16; MP 746/2016, Portaria 1.023/2016, Portaria 1.145/2016, Lei 13.415/2017, Portaria 727/2017 e Resolução 16/2017), constatou-se o condicionamento por critérios específicos para a elegibilidade, seleção e manutenção/continuidade das unidades escolares. Evidenciou-se o multifacetado papel e a centralidade atribuída à avaliação enquanto instrumento produtor de diagnóstico para subsidiar ações do Estado, corroborando com o contexto de redefinições de seu papel (AFONSO, 2001; MAROY; VOISIN, 2013), radicado na racionalização do uso dos recursos e na regulação por resultados.

O conjunto de indicadores, observados nas linhas e entrelinhas da política de fomento ao EMTI, ensejam melhorar os resultados educacionais e premiar para qualificar o desempenho. Ainda, ao condicionar a garantia de repasse de recursos de acordo com os resultados alcançados, consubstancia-se um potencial leque para a institucionalização da meritocracia, culpabilizações, prêmios e punições (AFONSO, 2009). Diante da recorrência com que os

termos-chave, resultado e desempenho, aparecem na referida legislação, como condicionantes da manutenção ou continuidade do acesso aos recursos adicionais para as escolas, optou-se por cotejá-los à luz do conceito de capital cultural (BOURDIEU, 2007b). Isso, considerando o consolidado entendimento que há acerca da relação resultados e desempenho dos alunos com o seu respectivo contexto de pertencimento familiar, social, econômico e cultural. Assim, os dados sistematizados a partir dos resultados do Pisa (OCDE, 2019) evidenciam as desigualdades educacionais entre alunos, onde os melhores resultados são alcançados por aqueles pertencentes aos níveis socioeconômicos mais elevados.

Diante de tais dados, constatou-se que, para além dos resultados e das perspectivas de melhoramento dos tais indicadores educacionais de resultado, asseverados pela legislação, figura a desigualdade educacional. Esta, percebida no âmbito dos mesmos diagnósticos, mas que parecem estar longe dos objetivos da política de fomento. No que se refere aos critérios para elegibilidade das escolas, a menção que o texto legal faz, acerca da observância dos indicadores de vulnerabilidade social, evidencia que o desenho da política se acercou, também, de dispositivos que remetem à perspectiva de correção das desigualdades. Especialmente, quando assevera a priorização de aplicação dos recursos nos estratos de indicadores sociais mais vulneráveis. A menção à vulnerabilidade social dentre os pressupostos para definição das escolas corrobora algumas das características de operacionalização de políticas de assistência federal em prol da educação básica (RISCAL, 2011; CAVALCANTI, 2017). Essas, circunscritas por perspectivas de equalizar as oportunidades educacionais, englobando tanto os indicadores sociais, quanto os de resultado e desempenho.

Todavia, cumpre refletir acerca da vinculação de metas de desempenho como parâmetro para a manutenção ou a continuidade do recebimento de recursos. Isso, tanto em razão da necessidade de não restringir a concepção de equidade ao escopo de equalizar o desempenho, quanto para que este não induza ao restrito entendimento sobre “otimização e eficiência do uso dos recursos públicos” (RISCAL, 2011, p. 249). Em uma revisão seguramente não esgotada (AMARAL; MENEZES-FILHO, 2008; CAMPOS; SOBREIRA, 2008; RIANI; RIOS-NETO, 2008; SILVA JÚNIOR, 2009; PUCCINELLI; SLOMSKI, 2010; SILVA; CLEMENTINO, 2010; SAMPAIO *et al.*, 2011; ROSANO-PEÑA; ALBUQUERQUE; MARCIO, 2012; RODRIGUES JÚNIOR *et al.*, 2013; MONTEIRO, 2015; SANTANA; NETTO JÚNIOR, 2015; PAVAN, 2017) emerge a ausência de relação direta entre investimento e desempenho escolar. Compreendeu-se, assim, que investir apostando apenas na melhora dos resultados educacionais pode ser temerário, sobretudo quando a continuidade dos investimentos é condicionada ao

alcance das metas projetadas para contextos de escolas e, por conseguinte, de alunos, pertencentes aos estratos de indicadores socioeconômicos mais vulneráveis.

Tendo em vista identificar as escolas que foram eleitas/escolhidas/definidas para receberem recursos adicionais para fomento do EMTI, optou-se por fazer o mapeamento com base nas redes de ensino de dois estados pertencentes à Região Sul do Brasil (RS e SC). Assim, as escolas foram agrupadas à luz de seus respectivos Inse, considerando a correlação deste indicador por escola com o capital cultural dos alunos e, por conseguinte, com os seus respectivos resultados/desempenhos escolares.

Olhar as escolas a partir de seus respectivos Inse é também uma forma de as contextualizar à luz do pertencimento social, econômico e cultural do seu público. Portanto, a amostra constituída pelo conjunto de escolas que foram contempladas e/ou eleitas em razão da política de fomento ao EMTI nos estados do RS e de SC permite afirmar que o apoio técnico e financeiro da União privilegiou escolas pertencentes aos estratos de indicadores sociais mais elevados. Tal constatação é contraditória à menção que o texto legal apresenta acerca da observância da vulnerabilidade socioeconômica para a seleção das unidades escolares. Orientação legal que é análoga à seleção a partir dos menores Inse. Ou seja, quanto menor o Inse, maior seria a probabilidade de a escola ser contemplada pela política de recursos adicionais. Todavia, o contexto apurado demonstra uma lógica contrária ao preceito legal, uma vez que a maioria absoluta das escolas escolhidas se situam nos estratos mais elevados, ou seja, de maiores Inse.

Os dados que emergem do contexto mapeado evidenciam que as definições de escolas, e por conseguinte a alocação dos recursos adicionais, foram predominantemente no âmbito daquelas com melhores indicadores sociais. Tal direcionamento, além de se contrapor em parte com as definições da própria legislação, consubstancia um processo de inequidade na aplicação dos recursos. Dessa forma, tem implicação inócua na equalização das oportunidades educacionais, conforme assevera a estrutura legal que versa sobre a aplicação e distribuição dos recursos públicos para o ensino. Assim, compreende-se que os critérios para continuidade/manutenção do acesso à política de financiamento adicional ancorados a métricas de resultado, incorrem na ampliação das desigualdades. Afirmação que se sustenta no fato de os estratos de indicadores sociais mais elevados tenderem a alcançar os melhores resultados. Por conseguinte, focalizar os investimentos neles, ou a partir deles, é distanciar-se das perspectivas de promoção da equidade educacional, princípio constitucional para a aplicação de recursos no ensino provido pelo Estado.

Nesse sentido, e considerando que o levantamento realizado no âmbito das redes supracitadas acerca das escolas que foram eleitas e/ou escolhidas para acesso ao referido financiamento adicional, reafirma-se o privilegiamento das unidades escolares com os indicadores sociais mais elevados em detrimento daquelas pertencentes aos estratos de índices menos privilegiados. Assim, é possível deduzir que a implementação e os efeitos da referida política, circunscrita ao universo das unidades escolares escolhidas, colide com os princípios que asseveram a promoção da equidade. Isso, tanto em relação à distribuição dos recursos, quanto em função da perspectiva de equalização de oportunidades educacionais. Tal compreensão ancora-se no fato de que os estratos de Inse mais beneficiados, muito provavelmente (de acordo com as concepções teóricas e dados de pesquisas empíricas demonstradas ao longo do presente texto), congregam os alunos com maiores chances de alcançarem os melhores resultados, em detrimento daqueles, cujo contexto de pertencimento, os coloca em condições menos favoráveis. Entendimento esse que coloca em xeque a regulação, e sobretudo a manutenção, do financiamento público do ensino, pelo viés dos resultados.

Assim, considerando o potencial da referida política em reproduzir (ou, no mínimo, não coibir) desigualdades, evidencia-se a necessidade de se parametrizar a aplicação e a manutenção de recursos para o ensino público, a partir dos indicadores de vulnerabilidade social. Ou, como afirma Cruz (2012), fazer valer aquilo que está previsto no arcabouço normativo. Uma vez que a distribuição equitativa dos recursos para o ensino público, assim como a promoção da equalização das oportunidades educacionais a partir da aplicação desses, são princípios constitutivos do direito à educação. Ante ao exposto, e em atenção ao oportuno diálogo com o contexto de acontecimentos, uma sutil reflexão acerca da interpretação e ações decorrentes do texto legal pode ser feita a partir da contextualização de uma situação local.

Expõe-se, assim, o caso de um município do RS que está em vias de aprovação de um projeto de lei que versa sobre um programa de auxílio emergencial às escolas de privadas de educação infantil. Tal Projeto é embasado na Lei Federal 13.979/2020 (BRASIL, 2020e), Portaria Federal 188 de 2020 (BRASIL, 2020d) e o Decreto Estadual 55.128/2020 (RIO GRANDE DO SUL, 2020a), que versam sobre as medidas de enfrentamento ao Covid-19. A referida política de apoio emergencial traduz-se em financeiro temporário para custeamento de despesas de manutenção das escolas privadas, sendo que os recursos deverão correr por conta das despesas da educação. Longe de analisar a constitucionalidade de tal medida, as reflexões que ficam são: em que medida os recursos da educação contemplam esse tipo de gasto, com viés assistencial? De que forma as diretrizes do financiamento e seus dispositivos permitem tal alocação de recurso? Ainda: como tais dispositivos foram interpretados a ponto de embasar os

discursos e consubstanciar a legislação local? Tais interrogações se apoiam no fato de que tal aplicação de recursos foge do objeto de definições constantes no rol de despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme assevera o Art. 70 da Lei 9.494/1996. Aliás, vale ressaltar que tal proposição de aplicação de recursos não faz nenhuma referência com base na LDB, ou seja, dá anuência ao uso de recursos da educação, todavia, tal autorização de uso não está aparada pelas diretrizes do financiamento educacional.

Assim, o conjunto de elementos observados aponta que, independentemente do ‘desenho da política’ e do embasamento legal que a precede, sua operacionalização/materialização submete-se ao condão interpretativo e discricionário dos responsáveis por sua aplicação. Esses, que podem estar afastados dos objetivos fundantes da legislação, no caso específico em análise, da equalização das oportunidades educacionais. Assim, retoma-se a hipótese central deste estudo: “eventualmente, programas e políticas educacionais podem portar, em si, a reprodução da desigualdade”. A partir dela é possível concluir que a implementação, como também os critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI restaram por privilegiar - quando observadas as escolas beneficiadas amostradas - uma lógica de relação mérito *versus* nível socioeconômico dos alunos, o que não, necessariamente, colabora para a promoção da equidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relatório de pesquisa apresentado partiu de uma hipótese central, assim expressa: “eventualmente, programas e políticas educacionais podem portar, em si, a reprodução da desigualdade”. Esta sustenta-se na lógica de que uma ação de política educacional - no caso o fomento ao EMTI -, voluntária ou involuntariamente pode privilegiar escolas que atendem a alunos em melhor situação social. Por assim ser, pode somar privilégios a grupos já favorecidos, promovendo iniquidades e/ou desigualdades. Diante do exposto, a pesquisa desenvolveu-se em torno do seguinte problema: “em que medida critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI – incluindo a definição das escolas contempladas -, correlacionam-se com a promoção da equidade social e educacional?”.

Para dar conta da problemática, tomou-se como objetivo geral “compreender os parâmetros de operacionalização da política de fomento ao EMTI, indicando as possíveis implicações ao processo de equalização de oportunidades sociais e educacionais, sobretudo em relação a variáveis na definição das escolas beneficiadas e a equalização de oportunidades”. Tal propósito foi ladeado pelos seguintes objetivos específicos: a) mapear e apresentar informações acerca das escolas beneficiadas pela política nos estados do RS e SC, tendo como base seus indicadores socioeconômicos (Inse); b) confrontar e problematizar dados acerca da política de fomento do EMTI e sua implementação nos dois estados em relevo; e, c) examinar os dados da política de fomento à luz do conceito de equidade.

Ante a essas definições, o presente relatório de pesquisa sustentou a possibilidade de discutir circunstancialmente tema. Isso, pois para sua análise alguns critérios da etapa inicial de implementação da política de fomento ao EMTI. Para tanto, tomou-se os dados produzidos a partir da primeira edição do Programa, conforme Art. 3º da Portaria 1.145/2016 (BRASIL 2016c), no âmbito dos estados de RS e SC. Esse recorte procurou colaborar com o debate sobre possíveis implicações de políticas educacionais ao processo de equalização de oportunidades sociais e educacionais.

Nessa direção, a pesquisa documental realizada, acerca das vinculações de recursos para a educação, evidencia a evolução dos dispositivos constitucionais e das legislações decorrentes (DAVIES, 2018; FARENZENA, 2006; CURY, 2018; MARTINS, 2018; PINTO, 2018). Estes que, atualmente, garantem mais do que a vinculação, mas a distribuição dos recursos para a educação em uma perspectiva de promoção e manutenção universal do acesso, da qualidade e da equidade. Isso, nos termos do Art.211, §1º e Art. 212, § 3º da CF e da Lei 13.005, art. 2º, incisos, III e VIII, Estratégia 7.19, Meta 20 e Estratégia 20.12. Frente a tais dispositivos,

constatou-se que as políticas de assistência técnica e financeira até carregam em sua formalização o escopo da equidade e da perspectiva de equalização das oportunidades educacionais. Todavia, diferentemente dos critérios equitativos preletados pelo Fundeb, radicados a definições contábeis (FERNANDES; FERNANDES, 2014; PINTO, 2014a), o desenho e a operacionalização da assistência federal (RISCAL, 2011; CAVALCANTI, 2017) toma outros caminhos. Utiliza-se, assim, tanto de indicadores sociais, quanto de indicadores de resultado e desempenho, rumando à perspectiva de fomentar a qualidade da educação e a equalização das oportunidades.

Assim, buscou-se cotejar o princípio de equidade com as concepções referendadas por John Rawls (1997), que a evoca como um dos constructos das relações sócio políticas entre os cidadãos. Ainda, toma a igualdade de oportunidades de acessos aos bens, serviços e vantagens, como núcleo fundante da convivência política. Desse modo, constatou-se que há uma convergência dos dispositivos legais que estruturam a operacionalização do financiamento público da educação às concepções de equidade aludidas por Rawls (1997). Isso, tanto em relação à (re)distribuição dos recursos, quanto em função das perspectivas de equalização das oportunidades educacionais. Tal perspectiva é corroborada por diversos autores (CADEMARTORI, 1992; GOMES, 1992; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; PLANK, 1992; CURY, 2005; RISCAL, 2011; AZEVEDO, 2013). Compreendem, assim, que a equidade conjuga princípios basilares para a constituição de uma sociedade mais justa e, nessa direção, deve parametrizar os critérios técnicos para a aplicação de recursos. Essa condução deve contemplar padrões mínimos de oportunidades, capazes de assegurar para todos o acesso aos insumos educacionais básicos, tendo em vista enfrentar as desigualdades existentes e que reverberam nos sistemas de ensino público.

Na pesquisa documental, no âmbito das legislações que versam sobre a política de fomento ao EMTI (Exposição de Motivos 0084/16, MP 746/2016, Portaria 1.145/2016, Lei 13.415/2017, Portaria 727/2017, Resolução 16/2017), constatou-se seu condicionamentos por critérios específicos para a elegibilidade, seleção e manutenção/continuidade do acesso aos recursos adicionais. De um rápido exame no conteúdo da Portaria 1.145/2016 e 727/2017 pode-se retirar uma conclusão que colabora com nossa hipótese de pesquisa: se as escolas contempladas precisavam, prioritariamente, estar em regiões de vulnerabilidade social (o que não ocorreu no RS e em SC), é possível interpretar que as unidades escolares nessas regiões ou são de pequeno porte (com capacidade para atender menos de 400 alunos), ou padecem, de antemão, de uma infraestrutura mínima (não atendendo ao descrito no Anexo VI da Portaria).

Ou seja, são escolas que já não foram, em outros momentos, contempladas por políticas locais de infraestrutura mínima.

Em outra direção, mas de forma concorrente para a consolidação da hipótese da presente pesquisa, o estudo aponta para a correlação entre indicadores de resultado e fomento à equidade com base nos indicadores sociais, no âmbito dos parâmetros de regulação e aplicação de recursos para o ensino público. Tal tendência é corroborada pela EC 108, que traz nova redação ao parágrafo único do Art. 158 da CF. Em seu bojo a EC 108, de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020a) passa a asseverar que as parcelas de receitas do ICMS, pertencentes aos municípios, serão creditadas de acordo com os critérios específicos e a observância da obrigatoriedade de distribuição de no “mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (BRASIL, 2020, s/p).

Na mesma esteira, a EC 108 (BRASIL, 2020a) dá nova redação ao Art. 212 da CF vigente e, no que se refere à complementação da União ao novo Fundeb, afirma que deverá alcançar 23% até o sexto ano de vigência do respectivo fundo. Ademais, a alínea “c” do Art. 212-A determina que 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais dos recursos egressos da complementação terá a aplicação condicionada às redes públicas que cumprirem com a

melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (BRASIL, 2020, s/p).

A pesquisa documental realizada aponta para um processo de naturalização do uso de alguns termos que passam a ocupar espaço nas semânticas das políticas educacionais. O movimento observado é a incorporação do pragmatismo pertencente ao contexto de redefinição do papel do Estado (AFONSO, 2001, 2005). Notado, em função da aplicação de recursos, favorecendo prioritariamente o mérito e o desempenho. Constatou-se, por exemplo, que os termos-chave ‘resultado’ e ‘desempenho’, aparecem no âmbito da legislação que embasa a política de fomento ao EMTI, principalmente, como condição para a manutenção ou continuidade do acesso aos recursos adicionais.

Verificou-se que, desde a propositura da Reforma do Ensino Médio, passando pela instituição da Lei 13.415/2017, que desencadeia a política de fomento ao EMTI, até os documentos jurídico-normativos posteriores, há um foco definido em mérito e desempenho,

com poucas observações sobre questões de contexto social. Tal contexto parece não fazer parte das preocupações mais imediatas na implementação da política de fomento ao EMTI, por meio da Portaria 1.145/2016 (BRASIL, 2016c).

Nessa direção, afirma-se que o apoio técnico e financeiro da União em prol dos entes subnacionais, tendo em vista melhorias no ensino médio e, mais especificamente, o fomento ao EMTI, privilegiou as escolas pertencentes aos estratos de indicadores mais elevados. Tal constatação, reitera-se, ancora-se na análise da amostra selecionada para este estudo, constituída pelo conjunto de escolas contextualizadas que foram contempladas e/ou eleitas à referida política de financiamento adicional, pertencentes à rede pública do RS e SC. Ao se cotejar os dados apurados, tanto da pesquisa documental restrita à legislação do EMTI, quanto em relação ao levantamento realizado à luz da estrutura legal macro, que assevera a equidade como princípio para aplicação dos recursos, pode-se inferir que a operacionalização da referida política, no âmbito do universo pesquisado, corrobora a manutenção de inequidades. E, nesse sentido, o contexto investigado permite, ainda, afirmar que as escolhas privilegiariam potencialmente os indivíduos com capital cultural mais elevado. Sujeitos que, *a priori*, tem mais condições para alcançar métricas e resultados.

Nas circunstâncias estudadas - redes estaduais de SC e do RS, atendidas pela primeira edição do Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral -, foi verificado que as unidades contempladas apresentavam os melhores indicadores de níveis sociais e econômicos. Tal constatação permite a inferência de que dados socioeconômicos e contextos de vulnerabilidade não foram, necessariamente, considerados para a edição do Programa. Nesse sentido, pode-se afirmar que a estrutura, a implementação e a operacionalização da política de financiamento adicional para o desenvolvimento do EMTI, favoreceram a alocação de recursos públicos no âmbito de grupos pertencentes aos estratos de níveis socioeconômicos mais elevados. Essa perspectiva evidencia que, de algum modo, o conjunto de critérios, para a elegibilidade e a escolha das unidades escolares, não alcançou as escolas e os sujeitos pertencentes aos estratos de indicadores sociais menos privilegiados. Por esse viés, o Programa distancia-se das perspectivas de promoção e equalização das oportunidades educacionais. Portanto, há elementos empíricos que permitem afirmar que o a política de fomento à implementação de escolas em tempo integral tem potencial para retroalimentar e/ou reproduzir desigualdades.

É possível concluir que a observação dos contextos nos quais serão alocados recursos públicos pode ser um elemento de equalização das oportunidades educacionais. Isso, considerando que a alocação de recursos e, por conseguinte, o financiamento, é um núcleo

importante na materialização das políticas públicas e educacionais. Outra conclusão viável diz respeito à generalização dos achados da pesquisa. Acredita-se que, a partir das reflexões, das constatações emergidas do recorte pesquisado e da legislação (macro e micro) acerca do tema, é possível projetar este estudo para analisar outras realidades. Tal concepção sustenta-se no fato de que este estudo incorpora elementos e critérios constatados no recorte pesquisado (realidade micro) que pode contribuir para a compreensão/interpretação de tendências de outras realidades e maiores abrangências. Perspectiva corroborada por Gil (2008), acerca do universo da amostra selecionada. Nessa direção, a anuência dada ao uso de indicadores educacionais alinhados às perspectivas de financiamento, mormente o estímulo ao uso de indicadores de resultado como contrapartida para liberação de recursos, são elementos que por si só remetem à necessidade de ampliação de estudos que permitam identificar seus efeitos e/ou implicações e, em que medida contribuem para a ampliação do acesso, da qualidade, e da equalização de oportunidades educacionais.

Quando observado o índice Firjan dos municípios contemplados pela política de fomento ao EMTI - em sua primeira edição -, é possível indicar que esses estão, em sua maioria, no estrato 50% superior de faixa de desempenho (entre 06 e 08 pontos). Em especial, os municípios abarcados pela política no estado de SC, onde apenas dois municípios estão no estrato 50% inferior do ranking. Cotejando-se esses dados e retomando-se o problema de pesquisa, pode-se inferir que nas circunstâncias examinadas, a política de fomento ao EMTI foi muito tímida ao promover a equidade social e educacional. De outra forma, colaborou, em seus critérios e nas escolas contempladas, para que grupos em situação favorável fossem assistidos pela EMTI, ao menos no âmbito dos estados do RS e SC.

Tal constatação aponta para a confirmação da hipótese central, indicando que a estrutura e a operacionalização da política de fomento para o desenvolvimento do EMTI favoreceu o investimento de recursos públicos em escolas que abrigam grupos pertencentes aos estratos de níveis socioeconômicos mais elevados. Tal direcionamento evidencia que, de algum modo, o conjunto de critérios para a elegibilidade e para a alocação dos recursos adicionais - nessa primeira fase de implementação da Política -, não alcançou as escolas e, por conseguinte, os sujeitos pertencentes aos estratos de indicadores sociais menos privilegiados. Assim, não favoreceu, por consecutivo, a promoção da equidade e da justiça social.

Deste modo, é possível concluir pela pertinência da hipótese central, referida na afirmação de que eventualmente, programas e políticas educacionais podem portar, em si, a reprodução da desigualdade. Finaliza-se, assim, inferindo que a implementação, como também os critérios de operacionalização da política de fomento ao EMTI restaram por privilegiar -

quando observadas as escolas beneficiadas - uma lógica de relação mérito *versus* nível socioeconômico dos alunos, que não necessariamente colabora para a promoção da equidade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, H. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. **Revista Proposta**, n. 59, dez.1993.
- AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n.75, ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03>. Acesso em: 17 maio 2018.
- AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p.35-46, jan./abr. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 17 maio 2020.
- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2005.
- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009. Acesso em: 25 jul. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n13/13a02.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.
- AFONSO, A. J. Mudanças no estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.
- AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a13v19n2.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.
- AGÊNCIA BRASIL. **PGR defende inconstitucionalidade da MP do ensino médio**. 19 dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/zkLyCy>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- ALVES, M. T. G.; NOGUEIRA, M. A.; NOGUEIRA, C. M. M.; RESENDE, T. de F. Fatores familiares e desempenho escolar: uma abordagem multidimensional. **Revista Dados**, v. 56, n.3., p.571-603, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v56n3/04.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v.22, n. 84, p. 671-704, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n84/a05v22n84.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- ALVES, T., SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G.; FABRO, M. D. d. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. **Educação e Sociedade**, v.40, e0223702, p.1-40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0223702.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2020.

AMARAL, L. F. L. E. do; MENEZES-FILHO, N. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 36., 2008, Salvador. **Anais eletrônicos** [...]. Salvador: Apec, 2008. p.0-19. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

ARAÚJO, L. B. **John Rawls e o renascimento do liberalismo**. Conferência gravada em vídeo. 2003. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Zz4YxPetGLA_. Acesso em: 15 set. 2019.

ARAÚJO, R. M. L. A Reforma do ensino médio do governo Temer, a educação básica mínima e o cerco ao futuro dos jovens pobres. **HOLOS**, ano 34, v.08, p.219-232, 2018. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/7065/pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial/out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a15.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ARELARO, L. R. G. *In: Vera Maria Vidal Peroni Diálogos sobre as redefinições do papel do estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2015. P. 7 a 9.

ARROYO, M. G. Reafirmação das lutas pela educação em uma sociedade desigual? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1098-1117, dez. 2018 Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000401098. Acesso em: 2 set. 2020.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 2. ed. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, M. L. N. de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas/Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v18n1/08.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

BALL, S.J. **Educação global S. A.:** novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, p.58-102, set./dez. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/396/402>. Acesso em: 17 maio 2018.

BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educ. Pesqui.** [online], v.41, n.spe, p.1367-1384, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v41nspe/1517-9702-ep-41-spe-1367.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BERTOLIN, J. AMARAL, A.; ALMEIDA, L. Os cursos de graduação podem compensar a falta de capital cultural e background de estudantes? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45,

e185453, p.1-18, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v45/1517-9702-ep-45-e185453.pdf>. Acesso em: 17/03/2020.

BERTOLIN, J. C. G.; FIOREZE, C. A (in) determinância do capital cultural e do *background* no desempenho dos bolsistas Prouni: das notas além do esperado às hipóteses de resultados improváveis. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 21, n. 2, p. 288-308, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/3816>. Acesso em: 15 set. 2019.

BERTOLIN, J. C. G.; MARCON, T. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira: das quimeras do provão e do Enade à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação**, Campinas, v.20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772015000100105&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em: 15/09/2019.

BONAMINO, A.; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

BORGES, V. O. **Fundeb**: reformulações necessárias, perspectivas de prorrogação e desafios a vencer. Apresentação no ciclo de audiências do sobre financiamento da educação básica no Senado Federal. Brasília: MEC/FNDE, 2015.

BOURDIEU, P. Les trois états du capital culturel. Publicado originalmente in **Actes de la recherche en sciences sociales**. Paris. 1979.

BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). **Escritos de educação**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007a. páginas do capítulo

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. [Orgs.]. **Escritos de educação**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007b. p. 39-64.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996b. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996c. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista

no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.832**, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1o e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2o da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.832.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006a. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.003**, de 28 de dezembro de 2006b. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-6003-28-dezembro-2006-548904-norma-pe.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei 11.494 de 2007**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.695**, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre a conversão da Medida Provisória nº 562, de 2012. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/index.php/legislacoes/institucional-leis/item/3819-lei-n%C2%BA-12-695>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014a. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota técnica indicador de nível socioeconômico (Inse) das escolas**. 2014b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2011_2013/nivel_socioeconomico/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota Técnica Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)**. 2015. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2015/nota_tecnica/nota_tecnica_inep_inse_2015.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00084**, 15 de setembro de 2016a. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-746-22-setembro-2016-783654-exposicaodemotivos-151127-pe.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746**, de 22 de setembro de 2016b. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 1.145**, de 10 de outubro de 2016c. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória no 746 de 2016. 2016. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-145-de-10-de-outubro-de-2016-22055471-22055471>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 7**, de 3 de novembro de 2016d. Dispõe sobre o Manual de Execução Financeira do Programa de Fomento à Implementação de Escolas Em Tempo Integral. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/74101-manual-de-execucao-financeira-do-programa-de-fomento-as-escolas-de-ensino-medio-em-tempo-integral-emi-fnde-pdf/file>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017a. Altera Leis 9.394/1996 (LDB) e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 727**, de 13 de junho de 2017b. Estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, em conformidade com a Lei no 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=14/06/2017&pagina=9>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 16**, de 7 de dezembro de 2017c. Estabelece os procedimentos para a transferência de recursos para fomento à implantação de escolas de Ensino Médio em tempo integral nas redes públicas dos estados e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.fnede.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11334-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-16,-de-07-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Listagem escolas contempladas com recurso EMTI**. 2017d. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2017-pdf/55571-resultado-dos-recursos-v4-pdf/file>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. EDUCAÇÃO BÁSICA. **Ministério investe mais de R\$ 1,5 bilhão em programa de fomento ao ensino integral.**

17 nov. 2017e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/57551-ministerio-investe-mais-de-r-1-5-bilhao-em-programa-de-fomento-ao-ensino-integral>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 1**, de 6 de dezembro de 2018a. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2019. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12235-resolucao-n01,-de-6-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Portaria interministerial nº 7**, de 28 de dezembro de 2018b. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57492847/do1-2018-12-31-portaria-interministerial-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018-57492698. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **MEC libera R\$ 406 milhões para o Programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral.** Publicação oficial publicada no portal do MEC no dia 17 de janeiro de 2018. 2018c . Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/59211-governo-libera-r-406-milhoes-para-ensino-medio-em-tempo-integral-e-aumenta-em-87-o-numero-de-escolas-atendidas>. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 1.023**, de 4 de outubro de 2018d. Estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para a realização de avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI e seleção de novas unidades escolares para o Programa. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2018-pdf/102611-emi-portaria-n-1-023-de-4-de-outubro-de-2-o-oficial-da-uniao-imprensa-nacional/file>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Indicadores educacionais do censo escolar 2017 estão disponíveis para consulta.** 2018e. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/indicadores-educacionais-do-censo-escolar-2017-estao-disponiveis-para-consulta>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Publicação online Portal do FNDE:** programas suplementares. [2019]. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas_suplementares. Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 108**, de 26 de agosto de 2020a. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Taxas de rendimento**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Liberações:** consultas gerais. 2020c. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Portaria 188**, de 3 de fevereiro de 2020d. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020e. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Nota Técnica Nº 1:** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. 2020f (última atualização). Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

BREMAEKER, F. E. J. de. **O impacto do Fundeb nas finanças dos municípios brasileiros**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/CEIF/IBANCO, 2007. Disponível em: http://informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/275C82C4-0539-A320-A4862BDA53FD20A625032015084109.pdf&i=2883. Acesso em: 10 maio 2020.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CADEMARTORI, L. Relatório executivo. *In:* GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José. **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992. P. 3 a 9.

CAMPOS, B. C.; CRUZ, B. de P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Rap**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.371-393, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a05.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

CAMPOS, B. C.; SOBREIRA, R. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Rap**, Rio de Janeiro, v. 42, n.2, p.327-46, mar./abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/06.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

CASTRO, J. A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0330108.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

CASTRO, J. A. de; CARVALHO, C. H. A. de . Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, v.34, n.124, p.829-849, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/10.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CAVALCANTI, C. R. Mecanismos de incentivo seletivo na assistência voluntária da união e suas implicações para a equidade no federalismo brasileiro. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.7, n.5, p.1-18, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/issue/archive>. Acesso em: 13 ago. 2019.

CEARÁ. **Lei nº 15.923**, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as Escolas Públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do Ensino Fundamental. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4227-lei-n-15-923-de-15-12-15-d-o-15-12-15>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 16.317**, de 14 de agosto de 2017. Institui o programa Avance - bolsa universitário para apoiar os alunos que concluíram o ensino médio na rede pública estadual de ensino e que ingressarem em instituições de ensino superior. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/ciencia-e-tecnologia-e-educacao-superior/item/5848-lei-n-16-317-de-14-08-17-d-o-17-08-17>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CELLARD, A. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. (Orgs.) A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

COSTA, E. L. **O sistema de financiamento da educação: federalismo e redistribuição**. 2015. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2015.

CRETELA JUNIOR, J. **Valor jurídico da portaria**. Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/40205-Texto%20do%20Artigo-82270-1-10-20141123.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CRUZ, R. E da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da união - o FNDE em destaque**. Tese (Doutorado em educação) - Univerdidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/publico/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf . Acesso em: 03 abr. 2019.

CRUZ, R. E. da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca**, Porto Alegre, v.2, n.7, p.1-15. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/51383/31837>. Acesso em: 17 out. 2020.

CRUZ, R. E. da.; JACOMINI, M. A. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, v.98, n.249, p.347-370, ago. 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v98n249/2176-6681-rbeped-98-249-00347.pdf>. Acesso em: 09 out.2018.

CURY, C. R. J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0235124.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc., Campinas**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CURY, C. R. J. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação e Realidade**, v.43, n.4, p.1217-1252, out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edreal/v43n4/2175-6236-edreal-43-04-1217.pdf> . Acesso em: 12 set. 2019.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>. Acesso em: 5 out. 2019.

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? **Revista Educação On-line PUC-Rio**, n. 10, p. 31-63, 2012. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20039/20039.pdf>. Acesso em: 9 out. 2019.

DAVIES, N. O financiamento da educação na constituição federal de 1988 e suas alterações até abril de 2018. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.8, n.9, p.1-31, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/83538/50570>. Acesso em: 17 ago. 2019.

DOURADO, L. F *et al.* **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf> . Acesso em: 17 ago. 2019.

ESCOLA ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO SENADOR SALGADO FILHO. **Facebook: fotografias**. Disponível em: <https://www.facebook.com/SalgadoFilhoAlvorada/photos/>. Acesso em: 19 out. 2020.

ESQUINSANI, R. S. S. **Políticas, estrutura e gestão da educação básica**: conteúdos para a formação de professores. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2017a. Modo de acesso gratuito disponível em: www.upf.br/editora. Acesso em: 13 ago. 2019.

ESQUINSANI, R. S. S. As manifestações públicas como esforço intelectual de resistência. **ETD - Educação Temática Digital**, v.19, n.esp., p.96-108, jan./mar. 2017b. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8647832/15185>. Acesso em: 17 ago. 2020.

ESQUINSANI, R. S. S.; PAVAN, R. Uma mirada sobre a produção científica nacional acerca do financiamento da educação. **Educação**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 446-452, set./dez. 2018. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29381/17623>. Acesso em: 03 nov. 2019.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, 2012. v. 1. p. 52-71. Disponível em: http://moodle3.nead.uem.br/pluginfile.php/30539/mod_resource/content/1/Olinda%20Evangelista%20-%20Apontamentos.pdf. Acesso em: 3 jan. 2019.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FARENZENA, N. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: assistência da união aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Instituto de Ciencia Política Uruguay, v. 21, n. 1, p. 183-202, enero-junio/2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2973/297325499009.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.

FARENZENA, N.; MENDES, A. de O. Capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande do Sul: uma exploração a partir dos efeitos redistributivos do Fundef e do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol10iss1articles/farenzena-mendes.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

FÁVERO, A. A.; CENTENARO, J. B. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 19, n. 1, p.170-184, jan./2019. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/13579/8591>. Acesso em: 3 dez. 2019.

FERNANDES, M. D. E; FERNADES, S. J. O Fundeb no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 907-924, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n3/v39n3a15.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

FERRETTI, C. J. A reforma do ensino médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. **Estudos Avançados**, v.32, n.93, p.25-42, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v32n93/0103-4014-ea-32-93-0025.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

FERRETTI, C. J.; SILVA, M.R. da. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória nº 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p.385-404, abr./jun. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302017000200385&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 ago. 2020.

FIRJAN. **IFDM**. 2020. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice>. Acesso em: 13 set. 2020.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério a destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119,

p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FREITAS, L. C. de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio/ago. 2016. Disponível em: < <https://www.readcube.com/articles/10.1590/cc0101-32622016160502> . Acesso em: 7 ago. 2018.

G1. **Educação**: Desigualdade entre alunos ricos e pobres no Brasil está entre as maiores do mundo, diz estudo. 19 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/19/desigualdade-entre-alunos-ricos-e-pobres-no-brasil-esta-entre-as-maiores-do-mundo-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2020.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. 2. ed. Chapecó/SC: Argos, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

GOMES, C. A. Financiamento e equidade. *In*: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, J. **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992. p. 31-47.

GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J. **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. **Educ. Soc.**, v.31, n.112, p.789-807, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/08.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

HYPOLITO, Á. M. Políticas curriculares, estado e regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/cGyThj>. Acesso em: 12 jan. de 2020.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o/Jannuzzi_2012.pdf. Acesso em: 07 ago. 2020.

KANG, T. H. Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964. **Estud. Econ.**, v.41, n.3, p.573-598, set. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ee/v41n3/a04v41n3.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2017.

KRAWCZYK, N. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 752/769, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a06.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

KUENZER, A. Z. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p.331-354, abr./jun.

2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00331.pdf> . Acesso em: 12 jan. de 2020.

MACHADO, M. G. F. A proposta de FUNDEB do executivo federal: interlocuções na formulação da política. 2007. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul , Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/10834>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MACHADO, M. G. F. **A promoção da *accountability* na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul**: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. 2012. Tese (Doutorado em educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/55/browse?type=author&value=Machado%2C+Maria+Go+reti+Farias>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MACHADO, M. G. F. Controles e *accountability* na gestão pública: breve análise de controle social na educação brasileira. **Políticas Educativas**, Paraná, v. 13, n. 1, p. 37-47, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/99177/55382>. Acesso em: 12 jan. 2020.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de pesquisa em educação**, v. 1, n. 2, p. 94-105, maio/ago. 2006. Disponível em: <http://ri.uepg.br:8080/riuepg/handle/123456789/239?show=full>. Acesso em: 13 mar. 2019.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v4n1/2359-5639-rinc-04-01-0259.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2018.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p.881-901, 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/873/87328534012.pdf>. Acesso em: 07 out. 2018.

MARTINS, P. de S. Constituinte, financiamento e direito à educação: a voz dos protagonistas. **Educ. Soc.**, v.39, n.145, p.823-845, dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-823.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2020.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro , v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a10v47n3.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

MICHAELIS. **Dicionário escolar inglês**. São Paulo: Melhoramentos, 2009.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MONTEIRO, J. Gasto público em educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro v. 69, n. 4, p. 467-488, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbe/v69n4/0034-7140-rbe-69-04-0467.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

MOTTA, V. C. da; FRIGOTTO, G. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p.355-372, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00355.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat. 2002.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15–36, abr. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

OLIVEIRA, J. F. de; MORAES, K. N. de; DOURADO, L. F. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. **Políticas e gestão na educação**, p.1-17, 2006. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/171752/financiamneto_da_educacao_basica.pdf. Acesso em: 18 mar. 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Programme for International Student Assessment (PISA): results from Pisa 2018**. Disponível em: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf. OECD, 2019. Acesso em: 18 mar. 2020.

PAVAN, R. O investimento na educação pública municipal e o princípio da eficiência no Rio Grande do Sul: uma análise dos gastos per capita no ensino fundamental versus desempenho no IDEB de acordo com o IDESE 2009-2017. 2017. Tese (Doutorado em educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/1444>. Acesso em: 27 nov. 2018.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.486**, de 1º de julho de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=13486&complemento=0&ano=2008&tipo=&url=>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PERONI, V. M. V. **Diálogos sobre as redefinições do papel do estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2015.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, v.23, n.80, p.108-135, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso em: 07 maio 2014.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. p. 1-4 Disponível em: <https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/6-1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

PINTO, J. M. R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v.22, n.19, p.1-20, 2014a. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275031898014>. Acesso em: 07 nov. 2018.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v.44, n.153, p.624-644, jul./set. 2014b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a08v44n153.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, v.39, n.145, p.846-869, dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-es0101-73302018203235.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2020.

PINTO, É. G.; XIMENES, S. B. Financiamento dos direitos sociais na constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educ. Soc.**, v.39, n.145, p.980-1003, dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-980.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

PINZANI, A. Uma vida boa é uma vida responsável: o neoliberalismo como doutrina ética. In: RAJOBAC, R.; BOMBASSARO, L. C.; GOERGEN, Pedro (Orgs.). **Experiência formativa e reflexão**. Caxias do Sul: Educus, 2016.

PNUD. **Desenvolvimento humano e IDH**. s/d. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html> Acesso em: 9 abr. 2021.

POCHMANN, M.; FERREIRA, E. B. Escolarização de jovens e igualdade no exercício do direito à educação no Brasil: embates do início do século XXI. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 137, p.1241-1267, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n137/1678-4626-es-37-137-01241.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

PRATES, A.; SILVA, M.; PAULA, T. de. Natureza administrativa das instituições de ensino superior, gestão organizacional e o acesso aos postos de trabalho de maior prestígio no mercado de trabalho. **Revista Sociedade e Estado**, v.27, n. 1, p.25-44, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5636> . Acesso em: 12 dez. 2018.

PUCCINELLI, F. G.; SLOMSKI, V. Um estudo do investimento público em educação básica no Brasil e do desempenho dos alunos em avaliações nacionais por unidade federativa no período de 1998 a 2007. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2010. **Anais [...]**. São Paulo: EAC/FEA/USP, 2010. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos102010/12.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2.ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAWLS, J. **Justiça como equidade**: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, n. 25, p.25-59, 1992. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100003. Acesso em: 18 out. 2019.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os teste padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Tradução Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

REIS, B. P. W.. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. p. 1-5. Disponível em: <https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/326-1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

RIANI, J. de L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. *Background* familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n2/v25n2a04.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual 55.128**, de 19 de março de 2020a. Declara estado de calamidade pública em todo o território do estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo covid-19 (novo coronavírus), e dá outras providência. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=66175&Texto=&Origem=1. Acesso em: 18 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico**: IDESE. 2020b. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-idese#>. Acesso em: 18 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento de Economia e Estatística (DEE). **Aplicativo: IdeseVis**: App para análise da nova série histórica do Idese (Revisão 2020). 2020c. Disponível em: <http://visualiza.dee.planejamento.rs.gov.br/idese/>. Acesso em: 12 out. 2020.

RISCAL, A. S. Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.44, p. 248-261, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639989/7549>. Acesso em: 07 ago. 2019.

ROCHA, M. S. P. de M. L. da.; PEROSA, G. S. Notas etnográficas sobre a desigualdade Educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 103, p. 425-449, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v29n103/07.pdf>. Acesso em: 7 ago.2018.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5540.pdf>. Acesso em 15/08/19.

RODRIGUES JÚNIOR, G.; FELIPE, I. J. dos S.; BEZERRA, I. W. L.; MENDONÇA, C. M. C. de; MOL, A. L. R. A relação entre as despesas com educação e o resultado do Ideb na região metropolitana de Natal-RN. **Tekhne e Logos**, Botucatu, SP, v.4, n.1, p.150-167, abr. 2013. Disponível em: <http://revista.fatecbt.edu.br/index.php/tl/article/view/170>. Acesso em: 17 set. 2019.

ROSANO-PEÑA, C.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; MARCIO, C. J. A eficiência dos gastos públicos em educação: evidências georreferenciadas nos municípios goianos. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 3, p. 421-443, 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/53104/57166>. Acesso em: 07 ago. 2019.

ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ARANTES, F.; DWECK, E. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.40, e0223456, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0223456.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

SALES, L. C.; SILVA, M. J. G. S. e. O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, v.17, n.65, p.695-718, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n65/v17n65a8.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y.; MELLO, E. P. G. de; MELO, A.S. Desempenho no vestibular, *background* familiar e evasão: evidências da UFPE. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 15, n. 2, p. 287-309, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecoa/v15n2/v15n2a06.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

- SANTANA, F. L.; NETTO JÚNIOR, J. L. da S. Oferta pública educacional e o *background* familiar: evidências para as microrregiões brasileiras de 2000 e 2010. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n. 64, p. 51-82, set. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/36912/34904>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- SANTOS, S. R. T. dos. **O Estado-avaliador no financiamento do ensino fundamental**: um olhar sob o enfoque da *accountability* aplicada à educação em municípios componentes do Corede Produção/RS. Tese de Doutorado. Universidade de Passo Fundo. 2019.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano I, n. I, p.1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.
- SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/108>. Acesso em: 7 ago. 2020.
- SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.
- SENA, P. O financiamento da educação básica como política pública. **RBP AE**, v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19795/11533>. Acesso em: 19 set. 2018.
- SILVA JÚNIOR, L. H. **Pobreza, qualidade da escola e background familiar influenciando a educação no Brasil**: uma análise à luz da teoria do capital humano. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3759/1/arquivo3792_1.pdf. Acesso em: 12 nov
- SILVA, M. R. da; SCHEIBE, L. Reforma do ensino médio pragmatismo e lógica mercantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 19-31, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- SILVA, N. do V.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 423-445, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 dez. 2019.
- SILVA, V. P. da; CLEMENTINO, M. do L. M. Gastos públicos em educação e desempenho escolar: uma análise para os municípios da RMN em 2007. **Relatório Capes**, p.1-17, 2010. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/relatorio/cd_capes_%202011/artigos/gastos_publicos.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.
- SCHEIDER, M. P.; ROSTIROLA, C. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **RBP AE**, v. 31, n. 3, p. 493 – 510, set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/63790/37015>. Acesso em: 21 set. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/2789>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SOUZA V. C. Política de formação de professores para a educação básica a questão da igualdade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 58, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n58/06.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

UNESCO. **Relatório Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2018**. INEP, 2018. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf. Acesso em 13 set. 2020.

VEIGA-NETO, A. Educação e governamentalidade neoliberal: novos dispositivos, novas subjetividades. *In*: PORTOCARRERO, V.; CASTELO BRANCO, G. (Orgs.). **Retratos de Foucault**. Rio de Janeiro: Nau, 2000. p. 179-217.

VITELLI, R. F.; FRITSCHI, R.; CORSETTI, B. Indicadores educacionais na avaliação da educação básica e possíveis impactos em escolas de Ensino Médio no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, e230065, p.1-25, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230065.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2019.

XAVIER, A. C. da R.; AMARAL SOBRINHO, J.; PLANK, D. N. Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. *In*: GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J. **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992. P. 47 a71.

ZENI, M. **O capital cultural do estudante da EAD na educação superior brasileira**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/1240>. Acesso em: 7 jun. 2019.

CIP – Catalogação na Publicação

- C837p Costa, Edugas Lourenço
A política de fomento ao ensino médio em tempo integral – EMTI [recurso eletrônico]: parâmetros de operacionalização e equalização de oportunidades / Edugas Lourenço Costa. – 2020.
1.7 MB ; PDF.
- Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2021.
1. Educação e estado. 2. Ensino médio. 3. Justiça social.
4. Igualdade. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientadora.
II. Título.

CDU: 37.014.5(81)

Catalogação: Bibliotecária Juliana Langaro Silveira – CRB 10/2427