

As políticas públicas de Educação: o caso do Ensino Médio na região nordeste do Brasil*

Assis Leão da Silva ^a
André Benedito Graciano ^b

Resumo

O trabalho visa proporcionar um debate analítico-conceitual do impacto das matrículas por dependência administrativa da última etapa de formação na educação básica. Utilizou-se de um conjunto de dados compilados através do Censo da Educação Básica do Brasil, a partir de 1996 até 2018. Toma-se como referência de análise a região Nordeste do Brasil, observando o princípio da equidade, e uma perspectiva de justiça e inclusão para inferir diante das políticas públicas de educação. Deste modo, constatou-se que estes instrumentos normativos, ao serem fundamentados na equidade, são um fenômeno tardio e híbrido. Também, que a atuação estatal é reforçada na medida em que ocorre o alargamento da escolarização e a garantia de recursos através da igualdade de acesso e igualdade de tratamento.

Palavras-chave: Ensino Médio. Política Pública de Educação. Equidade.

1 Introdução

Com o fim do regime da ditadura civil-militar, o Brasil passou a vivenciar um período de democratização política. Este cenário tornou o Estado sensível às crescentes ações por direitos de cidadania. Entre diversos direitos sociais, encontra-se o direito à educação.

Segundo Dagnino e Costa (2013, p.18),

Se não for possível promover um processo de transformação do Estado que herdamos em direção ao “Estado necessário” que

* Autores com financiamento de bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

^a Instituto Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, Brasil

^b Universidade Católica de Pernambuco, Recife, Pernambuco, Brasil

Recebido em: 26 abr. 2020

Aceito em: 12 jan. 2022

permita satisfazer necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo o processo de democratização pode ver dificultado e até abortado[...].

A democratização política altera a agenda do Estado, promovendo a ascensão de problemas, os quais exigem distintas e complexas soluções, superando o estilo tradicional¹ de planejamento e implementação de políticas públicas. O Ensino Médio é um caso típico dessas questões distintas e de complexas soluções, pois está no centro do debate do direito à educação, da ascensão social, da conquista de uma qualificação como processo de escolarização, pois permite o acesso ao mundo do trabalho e a cidadania (GOMES; SILVA; ARRUDA, 2017; FELDEMANN; KRAWCZYK, 2020).

Todavia, a ascensão de uma agenda conservadora nos últimos anos, refletida em marco normativo, prenuncia limites ao fenômeno da democratização política, levando a agenda estatal a uma tendência de redução da preocupação com a elaboração de políticas adequadas – de respeito à igualdade de direitos – e o retorno de uma complexa e obscura rede de influências político-sociais clientelistas, configurando uma ‘nova agenda’ na contramão do “Estado necessário”.

Porém, neste contexto adverso, reconhece-se a educação como direito, inclusive o Ensino Médio (OLIVEIRA; GOMES, 2011), considerando-se as inter-relações entre a dinâmica social e os valores materializados nos embates entre distintos projetos de educação e de sociedade (DOURADO, 2010; ZAN; KRAWCZYK, 2019).

É oportuno destacar que a relevância do papel do Ensino Médio está próxima dos interesses da sociedade civil organizada e do Estado, que disputam a agenda educacional permitindo problematizar, denunciar e propor alternativas aos seus traços elitista, dual e seletivo (CURY, 1998; ZAN; KRAWCZYK, 2019).

Por esta razão, o presente artigo visa proporcionar um debate analítico-conceitual do impacto por dependência administrativa das matrículas no Ensino Médio, apropriando-se do debate em torno das mudanças de estratégias de atuação estatal ocorridas na política educacional. Neste sentido, utilizou-se como referência o banco de dados do Censo da Educação Básica, compilando um universo de dados históricos que se inicia em 1996 e percorre as informações até 2018.

¹ Estilo homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático (DAGNINO; COSTA, 2013).

Para esta finalidade, foi constituído um recorte temporal, almejando estabelecer conexões com leis que configuram o *design* do marco normativo do Ensino Médio no Brasil contemporâneo. Por esta razão, utilizou-se na linha temporal a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação PNE-2001-2010, Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2001), a Lei de Universalização do Ensino Médio, Lei nº 12.061/09 (BRASIL, 2009), o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, Lei nº 13.005/14 (BRASIL, 2014) e a Lei da Reforma do Ensino Médio de 2018, Lei nº 13.415/17 (BRASIL, 2017).

Ao analisar o impacto por dependência administrativa das matrículas do Ensino Médio, além de adotar os dados do Censo da Educação Básica, tomou-se como referência a região Nordeste, no sentido de realizar uma análise da efetividade das políticas públicas de educação na região, que foi escolhida devido a sua importância demográfica, histórica, social e econômica.

2 Elementos para o debate da oferta do Ensino Médio

Esta seção tratará da oferta do Ensino Médio, como elemento relevante das políticas públicas de educação, observando o princípio da equidade constituído na legislação educacional nacional.

Toma-se, como referência, o documento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): “*No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*” (FIELD; KUCZERA; PONT, 2007), resultado de um estudo realizado em dez países pela citada organização, a respeito da equidade em seus sistemas educativos.

Segundo Lemos (2013, p. 151), “a equidade em educação é, portanto, um instrumento fundamental da equidade social [...]”. O autor e o documento da OCDE compartilham da tese que a equidade em educação tem um fim em si mesma,

[...] porque o direito ao desenvolvimento das capacidades de cada pessoa e à sua participação na sociedade faz parte dos direitos inscritos [nas leis da maioria dos países] [...] [sendo], condição indispensável à consecução de outros fins, quer sociais quer econômicos, e, portanto, à formulação de políticas públicas (p. 152).

No que concerne à equidade aplicada às políticas públicas de educação, pode se observar historicamente três fases, iniciando-se com a “igualdade de acesso”, isto é, o direito de todos ao sistema escolar, independentemente de sua posição social; “igualdade de tratamento”, a prestação de educação a todos; e, mais contemporaneamente, a “igualdade de resultados e competências” (DEMEUSE; BAYE, 2008).

A igualdade de acesso significa, nas políticas públicas de educação, o direito de todos frequentarem escolas indistintamente de sua classe social. Significa, no caso analisado, o alargamento da escolarização obrigatória, portanto, a transição para sistemas escolares mais amplos, menos segmentados e elitistas.

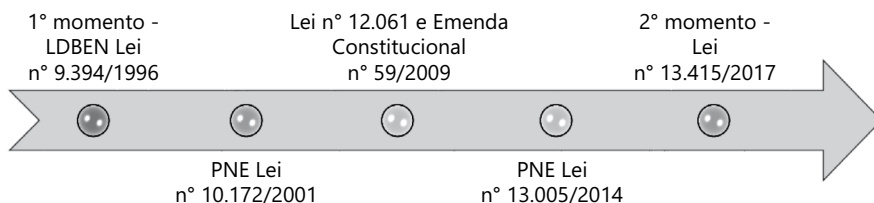
A igualdade de tratamento estabelece a alocação e a distribuição dos recursos de modo equânime, garantindo as condições mínimas de qualidade. Nesta fase, são formuladas políticas para o enfrentamento das desigualdades sociais e educacionais por meio do reforço de políticas de “educação compensatória” ou de “educação prioritária”. Essas políticas visam assegurar as condições e a qualidade da permanência escolar.

A fase da igualdade de resultados e competências proporciona maior complexidade nas políticas públicas de educação, pois está associada à equidade de oportunidades e de distribuição e acesso aos recursos (financiamento de recursos humanos e de infraestrutura). Nesta fase, diferentemente da anterior (voltada às condições de obtenção), a política de educação passa a ser compreendida como um resultado da interação das variáveis sociais e escolares (LEMOS, 2013).

Neste trabalho, abordam-se aspectos concernentes a primeira e segunda fases, pois busca compreender o impacto da implementação das políticas públicas de educação na oferta do Ensino Médio, por entender que a última fase não apresenta um conceito estável do ponto de vista político e social e que a igualdade de acesso e igualdade de oportunidade são fundamentais como condições de equidade na educação básica.

Aplicando a teoria das “fases da equidade da política de educação” na legislação educacional brasileira, é possível observar, em relação à educação básica, duas fases da teoria descritas em dois momentos: a fase da igualdade de acesso e a fase da igualdade de tratamento. O gráfico a seguir descreve essas fases:

Gráfico 1 - Aplicando a teoria das “fases da equidade da política de educação” na legislação educacional brasileira



Fonte: Elaboração dos autores (2021).

Como observado no gráfico, na educação brasileira contemporânea, a fase da igualdade de acesso da política de educação consolida-se a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – (LDB), Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), embora já estivesse na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Neste dispositivo legal do marco normativo, o respeito à igualdade de direitos aparece como direito de todos de frequentarem escolas, diferentemente de sua classe social (SILVA, 2015).

Esse direito se destaca pela obrigatoriedade do atendimento prioritário à escolarização obrigatória, elemento central do processo de acesso à educação. Nesta legislação, os entes federativos, em regime de colaboração, são corresponsáveis pela ampliação desse direito à escolarização obrigatória (SILVA, 2020). No caso da educação básica, o Art. 27 da LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), no inciso II, estabelece como diretrizes as “condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento”.

O “acesso” nesta legislação é observado a partir dos seguintes princípios destacados nos artigos: Art. 3º, inciso I, com base na igualdade de condições para o acesso; Art. 4º inciso I, do acesso à educação básica obrigatória e gratuita pela idade, do acesso ao currículo de qualidade; Art. 5º do acesso à educação básica obrigatória como direito público subjetivo e gratuito nas redes públicas de ensino. Naquele momento, o acesso garantido pelo poder público ainda estava circunscrito ao Ensino Fundamental, deixando a margem o Ensino Médio do alargamento da escolaridade obrigatória.

Segundo Silva (2015),

A LDB 9.394/96, ao estabelecer o nível educação básica como sendo aquele que **abrange a escolarização de zero a 17 anos**, leva

a compreendê-la, ao mesmo tempo, como “**conceito novo**” e como ampliação do “**direito**” (CURY, 2008). Como “**conceito novo**”, [...] (p. 63) (grifos nossos).

Neste contexto, observa-se a progressividade da escolarização obrigatória, a partir da CF/1988 (BRASIL, 1988), delimitando-a a partir da LDB, quando se abrangeu a escolarização de zero a 17 anos como “conceito novo” e ampliação de “direito”. Anos depois, o Plano Nacional de Educação descrito na Lei nº 10.172 de 2001 (BRASIL, 2001) destaca como objetivo e prioridade a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso na educação pública.

Todavia, o alargamento da escolaridade obrigatória na educação básica referenciada na década anterior, na LDB, ainda ficava circunscrita ao Ensino Fundamental. Embora tenha ocorrido um avanço no entendimento da ampliação do alargamento da escolaridade obrigatória às demais etapas e níveis de ensino. Neste plano, a expansão da obrigatoriedade da escolaridade obrigatória refere-se à ampliação do atendimento

[...] significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas [...] [e], no entanto, é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso. (BRASIL, 2001, p. 4).

Ponderando este Plano Nacional de Educação, a ênfase da escolaridade obrigatória se restringe apenas à garantia crescente de vagas, desconsiderando a equidade de oportunidades – recursos financeiros e infraestrutura, sobretudo na realidade do Nordeste. Segundo Silva (2015),

Se em meados da década de 1990 o constrangimento da realidade diante do direito proclamado impunha como exigência que se envidassem esforços no sentido da universalização do Ensino Fundamental, alçado a obrigatório dos seis aos 14 anos pela Lei nº 10.172/2001, atendida a ampliação do acesso e da permanência nesta etapa, [...] os anos 2000 anunciava a possibilidade e a necessidade de que se proclamasse novo alargamento do direito à educação (p. 64).

No tocante ao Ensino Médio, o Plano Nacional de Educação levanta o seguinte diagnóstico:

[...] No caso brasileiro, é particularmente preocupante o reduzido acesso ao Ensino Médio, muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento, embora as estatísticas demonstrem que os concluintes do Ensino Fundamental começam a chegar à terceira etapa da educação básica em número um pouco maior, a cada ano. [...] A Contagem da População realizada pelo IBGE em 1997 acusa uma população de 16.580.383 habitantes na faixa etária de 15 a 19 anos. Estavam matriculados no Ensino Médio, no mesmo ano, 5.933.401 estudantes [...] (BRASIL, 2001, p.15).

Isso demonstra como a política de educação no Brasil, em um primeiro momento, estava predominantemente no âmbito da fase de igualdade de acesso na educação básica. Porém, o Ensino Médio, mesmo tendo evoluído de 3.770.230 para 6.968.531 alunos matriculados na última década (anos 1990), ainda se apresentava distante da igualdade de direitos no tocante à escolaridade obrigatória.

No início dos anos 2000, o Ensino Médio como política de educação estava na pré-fase da igualdade de acesso, uma contradição que se pode constatar quando comparada ao Ensino Fundamental, uma vez que, desde o ano de 1980, esta etapa de ensino obteve o maior crescimento de matrículas no País. Entre os anos 1985 e 1994 houve um crescimento de 100% nas matrículas do Ensino Fundamental II, enquanto o Ensino Fundamental I obteve um aumento de 30%. Segundo Oliveira (2007),

Tal processo gera uma demanda por expansão de todo o sistema, notadamente das etapas posteriores ao Ensino Fundamental. O Ensino Médio conheceu grande expansão nos últimos anos [...] (p. 667).

Com a Lei nº 11.494, de 20 junho de 2007 (BRASIL, 2007), conhecida como Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), as políticas públicas de educação no país passam por uma transformação na educação básica. Começa-se a ensaiar uma transição da fase da igualdade de acesso para a igualdade de tratamento, pois os recursos públicos iniciam um movimento de distribuição proporcional de recursos para as diferentes etapas e modalidades, contemplando o Ensino Médio.

Esta Lei traz uma novidade à educação básica de modo ampliado em seu art. 8º, inciso “I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos” (BRASIL, 2007).

O Ensino Médio, como política de educação, encontra-se híbrido, já que o mesmo ainda não tinha entrado na fase de igualdade de acesso e já iniciava suas primeiras incursões na fase de igualdade de tratamento no que diz respeito à equidade, uma anomalia nas fases de política pública de educação.

Esse descompasso nas políticas públicas de educação voltadas ao Ensino Médio no Brasil é ajustado com a Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009). Essa passou a assegurar o acesso de todos ao estabelecer o alargamento da escolaridade obrigatória.

O movimento se consolida na Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro do mesmo ano (BRASIL, 2009), quando as políticas públicas de educação passaram a prever o alargamento da obrigatoriedade ao Ensino Médio e ampliando a abrangências dos programas suplementares. A Emenda Constitucional

[firma] [...] o sentido da obrigatoriedade compreende um duplo dever: “a dupla obrigatoriedade refere-se, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de provê-la, [...] [...] (SILVA, 2020, p.276).

Neste momento, essa etapa de ensino marca sua posição na fase da igualdade de tratamento ao mesmo tempo em que se consolida na fase da igualdade de acesso. Então, para a educação básica, passa-se da fase da igualdade de acesso para a fase da igualdade de tratamento, enquanto que o Ensino Médio apresentava essas duas fases de maneira híbrida no que se refere à igualdade de direitos.

Mais adiante, com o Plano Nacional de Educação atual (PNE-2014-2024), a fase de igualdade de acesso se consolida nas políticas públicas de educação voltadas ao Ensino Médio, com o alargamento da escolaridade obrigatória, a partir da meta 3². Observa-se, a partir deste dispositivo legal, um avanço tanto do Ensino Fundamental quanto do Ensino Médio como política pública de educação e sua incursão à fase da igualdade de resultados e competências por meio das estratégias curriculares, de avaliação e de garantias à fruição de bens e espaços culturais (HOLLAS; BERNARDI, 2020; SILVA, 2020).

² Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento)

Em nossa opinião, uma guinada conservadora surgida a partir de 2017 levou o Ensino Médio a uma agenda controversa no campo educacional, uma vez que estabeleceu diretrizes de flexibilização curricular (KRAWCZYK; FERRETI, 2017) e de recursos para essa etapa da educação básica, em contrapartida ao eixo que defendia o “Estado necessário” desde 1995, segundo Bresser-Pereira (2017). Além disso, marca uma ruptura no que diz respeito à equidade de direitos.

Segundo Hollas e Bernardi (2020), sobre o olhar da pedagogia das competências, a função propedêutica readquire visibilidade concomitante a democratização de oportunidades de acesso ao ensino superior e a reorganização do currículo do Ensino Médio.

Feldemann e Krawczyk (2019) advogam que “a proposta de flexibilização e organização do currículo pela noção de competências é também constitutiva, da racionalidade neoliberal e vem sendo amplamente defendida pelo empresariado”. Esse aspecto tem caracterizado a consolidação dessa fase, trazendo especulações e crises, com cenários futuros ameaçadores e na contramão do “Estado necessário”.

3 Igualdade de acesso e igualdade de tratamento: o caso do nordeste brasileiro

Nesta seção, pretende-se analisar o impacto da equidade nas políticas públicas de educação voltada ao Ensino Médio na região Nordeste. A análise toma por empréstimo a categoria analítica “matrículas por dependência administrativa”, que se encontra presente nas edições anuais do Censo da Educação Básica, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Para essa análise, se propôs um método que utiliza uma abrangência maior para interpretar os dados dispostos ao longo da seção, a partir de variáveis quantitativas contínuas, proporcionando um alcance pertencente a um intervalo que se define por infinitos valores, seja ele: crescente, decrescente ou contínuo. Outro ponto de análise se refere ao marco teórico, constituído pelas fases das políticas públicas de educação, igualdade de acesso e igualdade de tratamento.

Na tabela a seguir, é possível montar um panorama das matrículas para o Ensino Médio na região Nordeste, tomando como referência suas unidades federativas entre os anos de 1996 e 2018.

Quadro 1 -- Nº de matrículas no Ensino Médio na região Nordeste do Brasil

Estados	1996	2001	2009	2014	2018
Alagoas	55.828	99.069	133.638	127.981	118.393
Bahia	319.045	668.530	639.970	562.012	566.952
Ceará	174.704	297.317	416.922	388.457	367.781
Maranhão	127.460	264.227	319.679	311.618	311.830
Paraíba	81.941	127.088	149.469	138.252	141.297
Pernambuco	259.081	380.951	437.302	383.909	339.909
Piauí	57.736	122.410	178.778	137.773	135.125
Rio G. do Norte	83.043	138.751	152.326	135.609	124.592
Sergipe	43.735	74.230	84.844	81.801	77.939
TOTAL	1.202.573	2.172.573	2.512.928	2.267.412	2.183.818

Fonte: Elaboração dos autores, com base MEC/INEP/SEEC, (2020).

É importante considerar que as demarcações temporais apresentadas configuram-se como referências diretas aos marcos legais analisados. É possível reconhecer, no conjunto de dados analisados, significativo avanço no ponto que diz respeito ao processo de acesso dos jovens ao Ensino Médio.

Assim, no Quadro 1, pode se observar que, na região Nordeste, composta por nove Estados, oito das unidades federativas apresentam um crescimento no número de matrículas do Ensino Médio no período. O crescimento representa impacto significativo na abrangência das políticas públicas de educação, no tocante à igualdade de acesso na educação básica. É válido observar que um Estado do Nordeste, a Bahia, aponta um processo contraditório, crescente e decrescente nos anos 2000.

Todavia, é preciso destacar que este momento nas políticas públicas de educação não traz como referência para o Ensino Médio a igualdade de acesso, ou seja, a escolarização obrigatória. A igualdade de acesso estava circunscrita à parte da educação básica, o Ensino Fundamental (OLIVEIRA, 2007; SILVA, 2015, 2020). Possivelmente, seria essa uma das razões para explicar o declínio das matrículas na referida etapa da educação básica.

Em seguida, analisando a igualdade de tratamento da política de educação para a educação básica, pode se perceber que cinco Estados apontam oscilação

decrecente no número de matrículas de 2009 até 2018 (Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe), enquanto dois Estados (Paraíba e Bahia) operam com uma oscilação decrescente e crescente. Apenas um Estado (Ceará) faz o movimento das matrículas crescente e decrescente. E somente o Estado do Maranhão registrou uma contínua manutenção no número das matrículas.

A região Nordeste, no que concerne ao Ensino Médio no período analisado (1996-2018), obteve o crescimento de suas matrículas de em 81%. Entretanto, na segunda fase do período analisado, o movimento de crescimento dessa etapa sofre uma mudança, com o advento de uma nova tendência de declínio, expressa na diminuição de 13,3% nas matrículas.

Assim, pode se considerar, no que diz respeito aos impactos das políticas públicas de educação para a educação básica, referente à primeira fase, a ampliação no número de matrículas no Ensino Médio como resultado da igualdade de acesso no Ensino Fundamental, já que para esta etapa a igualdade de acesso ocorreu tardiamente. Outro elemento a ser destacado na análise refere-se ao total de matrículas na região, pois se percebe uma ação crescente na fase de a igualdade, enquanto, contraditoriamente, tem uma ação decrescente na fase de igualdade de tratamento, arriscando o alargamento da escolarização na região. A seguir, analisa-se a igualdade de acesso e igualdade de tratamento em relação às matrículas na dependência administrativa “Instituições Federais” na região Nordeste:

Quadro 2 - N° de matrículas no Ensino Médio na região Nordeste – Instituições Federais

Estados	1996	2001	2009	2014	2018
Alagoas	4.501	2.664	2.823	6.191	7.567
Bahia	3.800	5.189	5.881	10.440	14.017
Ceará	3.676	3.878	2.887	3.534	4.576
Maranhão	2.611	2.791	3.151	7.135	10.028
Paraíba	3.076	2.155	1.908	3.911	5.902
Pernambuco	9.480	5.505	7.293	6.164	7.433
Piauí	3.494	4.612	2.920	4.375	5.847
Rio G. do Norte	3.637	3.497	3.772	8.695	12.174
Sergipe	2.360	2.175	1.565	1.756	1.834
TOTAL	36.635	32.466	32.200	52.201	69.378

Fonte: Elaboração dos autores, com base MEC/INEP/SEEC, (2020).

Para a leitura das Instituições Federais, é preciso dizer que a cultura da continuidade/descontinuidade das políticas públicas de educação no Brasil é elemento a ser considerado na análise (DOURADO, 2010). As Instituições Federais vivenciaram, a partir de 2008, um novo momento em sua organização, com a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio da Lei n. 11.892/08 (BRASIL, 2008). Ainda é preciso reconhecer, no conjunto da análise, os Colégios de Aplicação e as Escolas Agrotécnicas das Universidades Federais.

Neste sentido, para analisar o Quadro 2, é preciso dizer que não existe uma homogeneidade diante das matrículas no Ensino Médio para essa dependência administrativa, sobretudo, a partir de 2008, quando as Instituições Federais passaram a vivenciar nas políticas públicas de educação, na educação básica, a igualdade de tratamento.

É possível observar, na região Nordeste, que as Instituições Federais passaram por um movimento crescente nas matrículas para a última etapa da educação básica, sobretudo, no período de 2009 a 2018, quando as políticas públicas de educação foram caracterizadas essencialmente pela igualdade de tratamento. Quando comparada a dependência administrativa, “Instituições Federais” com o geral da região, é possível observar uma disparidade, uma vez que as Instituições Federais continuam numa tendência de crescimento nas matrículas. Portanto, a perspectiva de leitura do ciclo histórico que se relaciona com a leitura de Lemos (2013) desvela-se um alargamento da escolarização nas Instituições Federais, com um alcance de crescimento de 52,8% no ciclo analisado.

Continuando a análise da igualdade de acesso e igualdade de tratamento em relação às matrículas por dependência administrativa, agora pondera-se a respeito da “Rede Estadual” na região Nordeste:

Quadro 3 - Nº de matrículas no Ensino Médio na região Nordeste – Rede Estadual

Estados	1996	2001	2009	2014	2018
Alagoas	16.648	66.503	110.364	103.222	94.435
Bahia	209.773	514.330	572.570	493.394	498.470
Ceará	87.943	235.133	363.360	340.766	329.408
Maranhão	68.202	208.285	281.758	278.712	283.936

Continua

Continuação

Estados	1996	2001	2009	2014	2018
Paraíba	51.081	96.531	121.628	110.348	114.879
Pernambuco	155.302	290.894	373.152	332.017	296.486
Piauí	35.800	89.655	155.276	115.613	114.247
Rio G. do Norte	56.192	107.621	129.597	108.693	96.768
Sergipe	23.017	57.344	69.742	65.466	62.558
TOTAL	703.958	1.666.296	2.177.447	1.948.231	1.891.187

Fonte: Elaboração dos autores, com base MEC/INEP/SEEC, (2020).

No Quadro 3, no que tange a dependência administrativa atendimento ao Ensino Médio, percebe-se que todos os Estados apresentam crescimento na fase da igualdade de acesso nas políticas públicas de educação voltada para a educação básica. No entanto, quando a região adentra na segunda fase das políticas públicas de educação, igualdade de tratamento, passa a viver uma nova tendência: o declínio das matrículas. Não obstante, três Estados (Bahia, Maranhão e Paraíba) ainda sustentam, neste cenário, a tendência anterior de crescimento ao final dessa fase.

No ciclo analisado, englobando as duas fases das políticas públicas de educação, a região apresentou um crescimento de 168,6% nas matrículas para a última etapa da educação básica. Porém, quando analisado o crescimento apenas contabilizando a segunda fase, observa-se um declínio de 8,6% nas matrículas. Assim, a dependência administrativa “Rede Estadual” acompanha a tendência de declínio das matrículas para o Ensino Médio da região, diferentemente da tendência encontrada na dependência administrativa “Instituições Federais”. Isso pode apontar desequilíbrio nas políticas públicas de educação da igualdade de tratamento.

Ao seguir com a análise, é preciso esclarecer que a dependência administrativa “Rede Municipal”, tanto na região Nordeste quanto no país, segue uma tendência diversa da análise ora aqui apresentada, uma vez que esta dependência administrativa sofreu o maior impacto no que concerne à oferta do Ensino Médio, devido “a restauração do federalismo, no final dos anos 80, que ocorreu anteriormente à descentralização das políticas sociais, no final dos anos 90” (ARRETCHE, 2002, p. 25). Como se pode observar no Quadro 4, ocorreu um declínio das matrículas nas Redes Municipais de Ensino:

Quadro 4 - N° de matrículas no Ensino Médio na região Nordeste – Rede Municipal

Estados	1996	2001	2009	2014	2018
Alagoas	7.443	8.115	3.084	87	-
Bahia	47.598	96.295	18.706	6.486	3.376
Ceará	22.316	2.121	1.488	-	-
Maranhão	23.984	25.186	11.122	3.111	1.464
Paraíba	3.296	6.417	4.772	1.265	583
Pernambuco	42.841	26.106	9.036	1.374	350
Piauí	2.113	4.036	2.813	298	331
Rio G. do Norte	7.196	9.233	-	-	-
Sergipe	7.116	3.834	793	-	-
TOTAL	163.903	181.343	51.814	12.621	6.104

Fonte: Elaboração dos autores, com base MEC/INEP/SEEC, (2020).

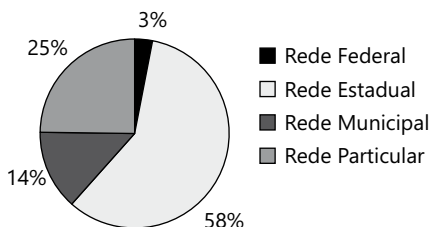
Como destacado neste Quadro, encontra-se o fenômeno conhecido como “municipalização” do Ensino Médio. Entretanto, é relevante considerar uma queda significativa em todos os Estados em relação ao número de matrículas ao longo do ciclo histórico. Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe já não apresentam matrícula para essa dependência administrativa. Num contexto distinto, o Rio Grande do Norte, desde 2009, deixa de ter matrículas, sendo o pioneiro na região. O único Estado que tem um crescente de 2014 para 2018 é o Piauí. Para os outros, desvela-se um decréscimo das matrículas nessa dependência administrativa. Neste caso, as políticas públicas de educação, por conta da federalização e descentralização, retiram os municípios da oferta do Ensino Médio.

No que diz respeito à Rede Particular de Ensino, quando comparado no conjunto das “dependências administrativas”, constatou-se um movimento decrescente das matrículas no período analisado. Essa tendência se consolidou nas duas fases das políticas públicas de educação – igualdade de acesso e igualdade de tratamento – voltadas à educação básica. Pode se inferir que o declínio das matrículas para o Ensino Médio na rede particular, possivelmente esteja vinculado aos impactos da política pública de educação da igualdade de tratamento (recursos) voltado às dependências administrativas “Instituições Federais” e “Rede Estadual”, mais na primeira do que a última.

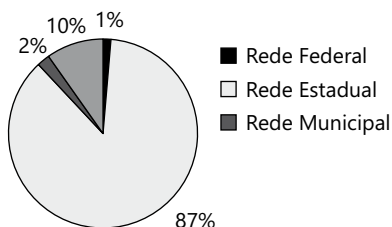
Em termos proporcionais, as dependências administrativas alcançaram os seguintes desempenhos, expressos a seguir no Gráfico 2, subdivididos em A, B, C, D e E.

Gráfico 2 - Desempenho das dependências administrativas

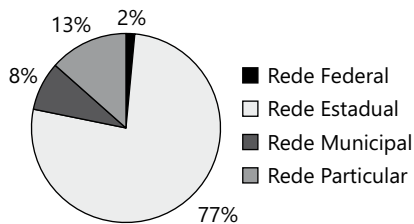
Matrículas por dependência administrativa do Ensino Médio na Região Nordeste em 1996



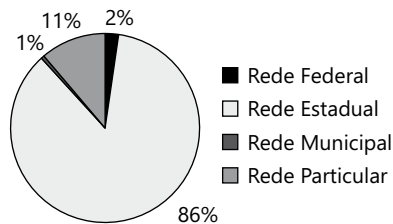
Matrículas por dependência administrativa do Ensino Médio na Região Nordeste em 2009

**Gráfico A** - Dependência administrativa 1996**Gráfico B** - Dependência administrativa 2009

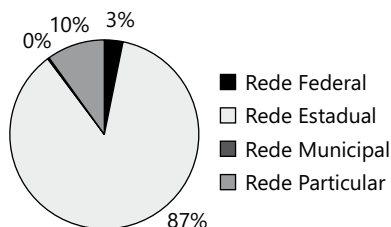
Matrículas por dependência administrativa do Ensino Médio na Região Nordeste em 2001



Matrículas por dependência administrativa do Ensino Médio na Região Nordeste em 2014

**Gráfico C** - Dependência Administrativa 2009**Gráfico D** - Dependência administrativa 2014

Matrículas por dependência administrativa do Ensino Médio na Região Nordeste em 2018

**Gráfico E** - Dependência Administrativa 2018

Fonte: Elaboração dos autores, (2021).

A partir dos gráficos, é possível desvelar um panorama do Ensino Médio, na região Nordeste, por meio das matrículas em termos proporcionais por dependência administrativa.

No Gráfico A, com a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), a região apresentava uma composição das matrículas concentradas na rede estadual, 58% das matrículas absolutas. A rede particular de ensino apresentava relevante visibilidade, com 25% das matrículas absolutas. A rede municipal de ensino ainda detinha um papel importante na composição das matrículas, uma vez que a materialidade da federalização e descentralização das políticas públicas de educação ainda estavam em curso. As Instituições Federais apresentavam a composição de 3% das matrículas absolutas.

No Gráfico B, toma-se como referência o Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001) Naquele momento, a rede estadual consolidava posição de liderança, passando de 58% para 77% na composição das matrículas absolutas. A rede particular diminui abruptamente sua participação na composição, passando de 25% para 13% na composição absoluta das matrículas. A rede municipal diminui de 14% para 8% sua composição absoluta das matrículas, enquanto as Instituições Federais diminuíram de 3% para 2% sua participação na composição absoluta das matrículas.

Estas alterações ocorreram num momento em que o Ensino Médio, como política pública de educação, não vislumbrava, na maior parte do período, os aspectos essenciais da igualdade de acesso e igualdade de tratamento. Por outro lado, a educação básica como política pública de educação já assentava suas bases na primeira fase da política igualdade de acesso e vivenciava o alargamento da escolarização obrigatória.

No Gráfico C, a região Nordeste passa a vivenciar uma nova fase, tanto nas políticas públicas de educação voltadas ao Ensino Fundamental, como no Ensino Médio. A primeira passa a vivenciar a fase da igualdade de tratamento; enquanto a segunda, um hibridismo entre as fases igualdade de acesso e igualdade de tratamento. Neste contexto, ocorreu expressivo crescimento das matrículas da rede estadual, alcançando o patamar de 87% das matrículas absolutas. Ao mesmo tempo, se acentua uma redução abrupta das matrículas na rede municipal, consolidando as políticas públicas de educação no tocante ao fenômeno da federalização e descentralização. As Instituições Federais passam por um decréscimo em virtude da reorganização da rede federal de educação profissional. Já a rede privada continua em declínio na composição das matrículas absolutas.

No Gráfico D, apresenta-se o cenário do atual Plano Nacional de Educação – PNE-2014-2024. Neste contexto, a rede estadual apresenta uma estabilidade na composição das matrículas absolutas, enquanto a rede municipal de ensino

praticamente vai encerrando sua participação. As Instituições Federais, devido à sua expansão, aumentam sua participação, já a rede particular de ensino apresentou um leve crescimento. Este fenômeno, possivelmente, ocorreu devido à consolidação da fase da política de educação – igualdade de tratamento.

No Gráfico E, a reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017), caracterizada pela contramão do “Estado necessário” e incorporando o ideário neoliberal, põe em desconfiança, na região Nordeste, a manutenção dos avanços trazidos pelas fases das políticas públicas de educação tratadas na análise deste trabalho.

Neste contexto, a região passa pela manutenção da composição da rede estadual, pelo decréscimo da rede particular e, ainda, pelo crescimento das Instituições Federais. O final do ciclo analisado apresenta o impacto do alargamento da escolarização obrigatória e a fixação dos recursos (financeiros, recursos humanos e de infraestrutura), permitindo ao setor público, a partir de seus entes federativos – União e Estados, a incorporação de 90% das matrículas absolutas na região, que antes, nos anos de 1990, chegavam a apenas 75% da composição. Esse resultado já tinha sido alcançado em 2009, o diferencial é que sai de cena a rede municipal e se fortalecem as Instituições Federais. Neste último cenário, a região já ensaia sua incursão na terceira fase das políticas públicas de educação – resultados e competências.

4 Considerações finais

O artigo visou proporcionar um debate analítico-conceitual do impacto por dependência administrativa das matrículas no Ensino Médio, apropriando-se das mudanças de estratégias de atuação estatal ocorridas nas políticas públicas de educação, referenciando o universo de dados do Censo da Educação Básica. Também, tomou por empréstimo o referencial da equidade.

A região Nordeste, quanto ao desenvolvimento das fases das políticas públicas de educação, tende a acompanhar o cenário nacional, pois, desenvolveu a entrada do Ensino Médio como política pública de educação tardiamente, assim como no restante do País, desvelando, ainda, o fenômeno do hibridismo.

O crescimento das matrículas absolutas entre os anos de 1990 e 2000 ocorreu influenciado pela fase da igualdade de acesso no Ensino Fundamental, uma vez que o Ensino Médio ainda estava numa pré-fase da igualdade de acesso e de igualdade de tratamento. A partir desta interpretação, é possível sustentar que existia um descompasso na educação básica no que se refere às políticas públicas de educação.

Em relação ao desenvolvimento da composição absoluta das matrículas por dependência administrativa na região Nordeste, pode se constatar a ampliação e consolidação da participação do setor público na composição das matrículas absolutas a partir de três movimentos em paralelo: I) ampliação da rede estadual; II) ampliação das Instituições Federais e o III) encerramento da rede municipal (em paralelo a retração da rede particular).

O final do recorte analisado traz algumas questões: o decréscimo das matrículas absolutas em termos gerais; as indefinições quanto ao financiamento da educação básica; a reforma do Ensino Médio, que ensaia desafios para a recente fase de igualdade de resultados e competências; e o reforço do ideário neoliberal na contramão do “Estado necessário”.

Estando os limites deste trabalho no âmbito da equidade, a análise constatou que o Ensino Médio como política pública de educação é um fenômeno tardio e híbrido. Também que a atuação estatal, dentro do universo de dados analisados, consolidou a presença do Estado à medida em que ocorria o alargamento da escolarização e a garantia de recursos para essa etapa da educação básica.

Public Education policies: the case of high school in the northeast region of Brazil

Abstract

The work aims to provide an analytical-conceptual debate on the impact of enrollments due to administrative dependence on the last stage of training in basic education. It was used a set of data compiled through the Census of Basic Education in Brazil from 1996 to 2018. The Northeast Region of Brazil is taken as a reference for analysis. Observing the equity principle to infer about public education policies, it was found that public education policies based on equity are a late and hybrid phenomenon. Also, that state action is reinforced as schooling expands and resources are guaranteed through equal access and equal treatment.

Keywords: High School. Public Education Policy. Equity.

Políticas de Educación pública: el caso de el bachillerato en la región noreste de Brasil

Resumen

El trabajo tiene como objetivo brindar un debate analítico-conceptual sobre el impacto de la matrícula por dependencia administrativa de la última etapa de la formación en educación básica. Utilizamos un conjunto de datos recopilados a través del Censo de Educación Básica en Brasil de 1996 a 2018. La Región Nordeste de Brasil se toma como referencia para el análisis. Al observar el principio de equidad para inferir sobre las políticas públicas de educación, se encontró que las políticas públicas de educación basadas en la equidad son un fenómeno tardío e híbrido. Además, esa acción estatal se refuerza a medida que se amplía la escolarización y se garantizan los recursos a través de la igualdad de acceso y de trato.

Palabras llave: Bachillerato. Políticas Públicas de Educación. Equidad.

Referências

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais.

Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

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

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009. Altera o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. 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 de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. *Censo Escolar. Resultados*. Brasília, DF: MEC, 1996-2018.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília,

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.
<https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002>

CURY, C. R. J. O Ensino Médio no Brasil: histórico e perspectivas. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 27, p. 73-84, 1998.

DAGNINO, R. P.; COSTA, G. Do Estado herdado ao Estado necessário: uma visão sobre o desafio central da gestão pública. In: COSTA, G.; DAGNINO, R. (orgs.). *Gestão estratégica em políticas públicas*. Campinas: Alínea, 2013. p. 15-33.

DEMEUSE, M; BAYE, A. Measuring and comparing equity in education systems in Europe. *Education & Formation*, n. 78, p. 131-142, nov. 2008. Disponível em: https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Publications/75/6/EDUC&FORM_EN_41756.pdf Acesso em: out. 2019

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, p. 677-705, set. 2010.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>

FELDEMANN, S.; KRAWCZYK, N. O ensino médio brasileiro ao gosto do empresariado. *Políticas Educativas*, Montevideo, v. 12, n. 2, p. 36-46, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/97711>. Acesso em 10 de jan. 2020.

FIELD, S.; KUCZERA, M.; PONT, B. *No more failures: ten Steps to equity in education*. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/school/45179151.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GOMES, A. M.; SILVA, A. L.; ARRUDA, A. L. B. Planos Nacionais de Educação: avanços e desafios do Ensino Médio. In: DOURADO, L. F. (org.). *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas*. Campinas: Mercado de Letras, 2017. p. 67-104.

HOLLAS, J; BERNARDI, L. T. M. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e as competências para uma Educação Estatística Crítica. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 106, p. 110-134, jan./mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701489>

KRAWCZYK, N.; FERRETI, C. Flexibilizar para quê? Meias verdades da “reforma” *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 33-45, 2017. <https://doi.org/10.22420/rde.v11i20.757>

LEMOS, V. Políticas públicas de educação: equidade e sucesso escolar. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, v. 73, p. 151-169, 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/1383>. Acesso em: 10 nov. 2019.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300003>

OLIVEIRA, R.; GOMES, A. M. A expansão do ensino médio: escola e democracia. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 5, n. 8, p. 45-56, 2011. <https://doi.org/10.22420/rde.v5i8.48>

SILVA, M. R. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 274-291, abr./jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701953>

SILVA, M. R. Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 9, n.17/18, p. 61-74, 2015. <https://doi.org/10.5380/jpe.v9i17/18.41441>


ZAN, D.; KRAWCZYK, N. Ataque à escola pública e à democracia: notas sobre os projetos em curso no Brasil. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 13, p. 607-220, 2019. <https://doi.org/10.22420/rde.v13i27.1032/rde/article/view/1032>. Acesso em: 14 de jan. 2020.



Informações sobre os autores


Assis Leão da Silva: Doutor em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Docente e Pró-reitor de ensino do Instituto Federal de Educação de Pernambuco. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Educação Profissional no mesmo Instituto Federal e colaborador do Programa de Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Campus Recife.

Contato: assisleao33@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5926-652X>

André Benedito Graciano: Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Docente na Universidade Católica de Pernambuco.

Contato: abgracianoufpe@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-8930-6027>