



**José Mauricio Avilla Carvalho**

## **UMA POLÍTICA, VÁRIAS CAMADAS**

**Os desafios da implementação do Novo Ensino Médio no Brasil**

### **Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas - Educação da PUC-Rio, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alicia Maria Catalano de Bonamino**  
**Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela Spanghero Lotta**

Rio de Janeiro,  
abril de 2023



**José Mauricio Avilla Carvalho**

## **UMA POLÍTICA, VÁRIAS CAMADAS**

**Os desafios da implementação do Novo Ensino Médio no Brasil**

### **Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alicia Maria Catalano de Bonamino**

Orientadora  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela Spanghero Lotta**

Coorientadora  
FGV – EAESP

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Catarina Ianni Segatto**

Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

**Prof. Dr. Alexsandro Nascimento dos Santos**

UNICID

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Naira da Costa Muylaert Lima**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Rio de Janeiro, 17 de abril de 2023.**

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **José Mauricio Avilla Carvalho**

Graduado em Administração de Empresas (2016) pela Universidade Federal Rural Rio de Janeiro - UFRRJ. No mestrado em Administração (2019) pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRRJ, pesquisou sobre a formulação da política de Reforma do Ensino Médio (2016) e sobre os conflitos e disputas de poder que se sucederam nesse processo. Integrante do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), se manteve pesquisando sobre essa Reforma, procurando compreender seu processo de implementação à luz de diferentes prismas teóricos da ciência política e da administração pública.

#### Ficha Catalográfica

Carvalho, José Mauricio Avilla

Uma política, várias camadas: os desafios da implementação do Novo Ensino Médio no Brasil / José Mauricio Avilla Carvalho ; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino ; coorientadora: Gabriela Spanghero Lotta. – 2023.  
247 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2021.  
Inclui bibliografia.

1. Educação – Teses. 2. Educação 3. Políticas educacionais. 4. Reforma do ensino médio. 5. Novo Ensino Médio. 6. Implementação. 7. Coordenação federativa. I. Bonamino, Alicia Maria Catalano de. II. Lotta, Gabriela Spanghero III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título

CDD: 370

Creuza, que esta Tese te faça sorrir,  
como você sempre nos fez. Ela é sua.

## Agradecimentos

### Gratidão

Da força da luz à imensidão  
Da pressa de quem estende a mão  
Para iluminar o caminho e a transição  
Entre um estágio e outro, o início e a conclusão

### Generosidade

Para apoiar nos desafios da realidade  
Para emprestar ombro, olhos e ouvidos na tempestade  
Que se desfere em dias alheios, em que a vida é de verdade  
E se manifesta como fase difícil, exigindo, além de tudo, sobriedade

### Consciência

Na ajuda dx amigx para fazer ciência  
Para tornar a lida um pouco mais leve, com fluência  
Na busca pelo alvo, que anda dez passos ao longe: confluência  
Pela Utopia de Galeano, onde o anseio é bem mais que a aparência

### Agradeço

Do jeito que posso  
E se puder ser melhor  
Que eu aprenda com vocês  
Meus amigos

(José Mauricio Avilla Carvalho – 18/03/2023)

Gostaria que este fosse um espaço de gratidão a todas aquelas e aqueles que me apoiaram na jornada de construção desta Tese.

Fundamentalmente, esse agradecimento começa com meus pais, Creuza (*in memoriam*) e José Mauricio, que me emprestaram a vida, que ensinaram sobre a gana necessária para o exercício de respiração contínua que é estar presente nela e sobre a necessidade de sorrir, sempre sorrir.

Em seguida, a gratidão merece ser direcionada aos demais da minha família: Juliana, Kevin, Dindinha (Maria de Fátima), Dinda (Risoleta), Iracema, Sônia, Tia Maria e todas e todos os demais que me ensinam diariamente sobre a importância do cuidado e do carinho.

Minhas orientadoras, Alicia Bonamino e Gabriella Lotta, merecem também uma grandíssima parte dessa gratidão, por toda a paciência, empenho e afeto desempenhado em nossa relação para a construção desta Tese: produto coletivo baseado nessas virtudes e no vasto conhecimento de ambas.

Os amigos que construí na jornada para a elaboração deste trabalho têm direito também a um quinhão enorme dessa gratidão. Aqueles que fazem parte da minha

turma de doutorado. Os que fazem parte do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), dos quais cito principalmente: Duda (Maria Eduarda), Marina e Willer, com os quais construí uma relação de amizade que tem me ensinado que a qualificação de “acadêmica” para esta jornada de elaboração da Tese não faz tanto sentido assim. A Tese fez parte da minha vida por 4 anos, e desejo que esses amigos façam parte dela por todos os que virão.

Agradeço às professoras que fizeram parte das minhas bancas de qualificação: Prof.<sup>a</sup> Vanda Mendes Ribeiro (Instituto Jus) e Prof.<sup>a</sup> Naira Muylaert (PUC-Rio). E também àqueles que participaram de alguma das bancas anteriores e/ou aceitaram o convite para participar da banca de defesa: Prof.<sup>a</sup> Catarina Ianni Segatto (NIC.Br), Prof.<sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio) e Prof. Alexsandro Nascimento dos Santos (MEC).

Aproveito ainda para agradecer ao meu orientador do mestrado, Prof. Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly (UFRRJ), que propôs, com uma escolha extremamente acertada, pesquisarmos sobre a Reforma do Ensino Médio durante a dissertação. Esta escolha me abriu portas para o desenvolvimento de pesquisas importantes junto ao Instituto Unibanco, ao D3e/TPE e outras organizações que vêm se empenhando em desenvolver pesquisas sobre a educação brasileira. Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Marcela Bauer, à Prof.<sup>a</sup> Gabriella Lotta e a Prof.<sup>a</sup> Lara Simielli os convites para a participação e desenvolvimento de pesquisas junto a estas organizações.

Institucionalmente, agradeço à PUC-Rio, ao Departamento de Educação e ao Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE), por todos os recursos disponibilizados e pela dedicação em promover espaços pedagógicos adequados para o desenvolvimento efetivo da aprendizagem e da produção científica. Agradeço também ao Instituto Unibanco, que permitiu o uso de alguns dos dados coletados no âmbito das pesquisas em que participei. E, por último, agradeço à CAPES, pelo apoio financeiro disponibilizado em forma de bolsa de estudos que muito ajudou nesta trajetória.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## Resumo

Carvalho, José Mauricio Avilla; Bonamino, Alicia Maria Catalano de (Orientadora); Lotta, Gabriela Spanghero (Coorientadora). **Uma política, várias camadas:** O desafio da implementação do Novo Ensino Médio no Brasil. Rio de Janeiro, 2023. 247p. Tese de Doutorado. Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Como os processos de coordenação nacional de políticas públicas influenciam a implementação de políticas educacionais que transitam entre os diferentes níveis de governo do sistema político brasileiro? Com o intuito de responder essa questão de pesquisa, selecionou-se como objeto de estudo uma política educacional brasileira recente que suscitou uma série de conflitos durante sua formulação. Trata-se da Reforma do Ensino Médio (também chamada de Novo Ensino Médio), que foi formulada e promulgada por Medida Provisória em 2016, e que vem sendo desenhada e implementada desde então, passando por diferentes governos entre 2016 e 2022. Neste sentido, o objetivo geral desta pesquisa é compreender como os processos de coordenação nacional de políticas públicas influenciaram a implementação da Reforma do Ensino Médio, considerando que a formulação e a implementação foram realizadas por diferentes níveis de governo. No sentido de atender ao objetivo geral, a pesquisa se propõe a: descrever os contextos dos subsistemas de educação, federal e dos estados, anteriores à implementação do Novo Ensino Médio; analisar o modo como se deu o processo de implementação do Novo Ensino Médio no país, com foco na compreensão da coordenação nacional da política; analisar o processo de implementação do Novo Ensino Médio em dois estados selecionados, no sentido de compreender as possibilidades de afetações dos contextos anteriores e da coordenação nacional. A pesquisa é de natureza mista. O uso de dados qualitativos, coletados através de *clipping*, pesquisa documental e entrevistas estruturadas é complementado pelo uso de dados quantitativos, e as dimensões *quali-quant*i são articuladas com base na estratégia da análise de conteúdo. O arcabouço teórico mobilizado para o estudo advém do campo da ciência política e foi construído através da articulação de referenciais que tratam sobre: sistema político e subsistema de políticas; contextos de implementação de políticas; atores; e instrumentos de políticas públicas, para a

compreensão da configuração do sistema político e do subsistema de políticas da educação, principal foco desta Tese. As análises realizadas permitem indicar que a estrutura federativa brasileira e as diferentes conjunturas que marcaram o sistema político e o subsistema de políticas da educação do país promoveram uma série de desafios e dificuldades para uma implementação do Novo Ensino Médio de forma consolidada por todos os estados. Diferentes contextos ganharam forma no decorrer do processo de implementação, iniciado em 2017 e que segue em desenvolvimento até os dias de hoje (2022). A atuação de atores da órbita não-estatal foi essencial para a condução da coordenação federativa da implementação. No entanto, um somatório de fatores foram determinando sucessos parciais e regionalizados para o processo de implementação da política. Tais fatores são: o esmaecimento da atuação do Ministério da Educação para a condução federativa da política, as crises e demandas emergenciais propiciadas pela pandemia e as heterogeneidades de experiências anteriores e de capacidades estatais entre os estados.

## **Palavras-chave**

educação; políticas educacionais; reforma do ensino médio; novo ensino médio; implementação; coordenação federativa



## Abstract

Carvalho, José Mauricio Avilla; Bonamino, Alicia Maria Catalano de (Advisor); Lotta, Gabriela Spanghero (Co-advisor). **One policy, several layers:** The challenge of implementing the New High School in Brazil. Rio de Janeiro, 2023. 247p. Doctoral Thesis - Department of Education, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

How do the processes of national coordination of public policies influence the implementation of educational policies that transit between different levels of government in the Brazilian political system? In order to answer this research question, we selected as the object of study a recent Brazilian educational policy that raised a number of conflicts during its formulation. It is the High School Reform (also called New High School), which was formulated and enacted by Provisional Measure in 2016, and has been designed and implemented since then, passing through different governments between 2016 and 2022. In this sense, the general objective of the research can be described as that of understanding how the processes of national coordination of public policies influenced the implementation of the High School Reform, considering that the formulation and implementation were carried out by different levels of government. To achieve the general objective, the research proposes to: describe the contexts of the federal and state education subsystems prior to the implementation of the New High School; analyze how the process of implementing the New High School in the country took place, focusing on understanding the national coordination of the policy; analyze the process of implementing the New High School in two selected states, in order to understand the possibilities of affecting the previous contexts and the national coordination. The research is mixed in nature. The use of qualitative data, collected through clipping, documentary research, and structured interviews is complemented by the use of quantitative data, and the *quali-quant* dimensions are articulated based on the strategy of content analysis. The theoretical framework mobilized for the study comes from the field of political science and was built through the articulation of references that deal with: political system and policy subsystem; policy implementation contexts; actors; and public policy instruments, for the understanding of the configuration of the political system and the education

policy subsystem, the main focus of this Thesis. The analyses carried out indicate that the Brazilian federative structure and the different contexts that marked the political system and the subsystem of education policies in the country promoted a series of challenges and difficulties for a consolidated implementation of the New High School by all the states. Different contexts took shape during the implementation process, which began in 2017 and is still under development today (2022). The role of non-state actors was essential for the federal coordination of the implementation. However, several factors have determined partial and regionalized successes in the policy implementation process. These factors are: the fading role of the Ministry of Education in the federative conduct of the policy, the crises and emergency demands caused by the pandemic, and the heterogeneity of previous experiences and state capacities among the states.

## **Keywords**

education; educational policies; high school reform; new high school; implementation; federative coordination

## Sumário

Lista de Figuras	14
Lista de Quadros	16
Lista de Tabelas	17
Lista de Abreviaturas e Siglas	19
1 Introdução	22
2 Arcabouço teórico	28
2.1. Sistema político e subsistema de políticas educacionais: federalismo brasileiro e suas influências na coordenação nacional da política educacional	32
2.2. Contextos de implementação	41
2.3. Atores: implementação de políticas em modelos de governança	46
2.4. Instrumentos de políticas públicas	54
2.5. Síntese do arcabouço teórico	62
3 Metodologia	64
3.1. Problema de pesquisa e objetivos	64
3.1.1. Objetivo geral	65
3.1.2. Objetivos intermediários	65
3.2. Delineamento e decisões metodológicas	65
3.3. Estratégias de revisão de literatura	66
3.4. Escolha dos estados	69
3.5. Coleta de dados	72
3.6. Análises	75
4 A política de reforma do ensino médio	78
4.1. Trajetória da Reforma	78
4.2. Principais mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio	86
4.3. Documentos e Materiais relacionados ao Novo Ensino Médio	89
4.4. Detalhes sobre as principais ações do processo de implementação do Novo Ensino Médio no país	93

4.4.1. ProEMTI	94
4.4.2. ProNEM	97
4.4.3. Reformulação curricular e o ProBNCC	100
4.4.4. Programa Itinerários Formativos (ProIF)	102
4.4.5. Ações de planejamento e regulamentação	105
4.4.6. Apoio técnico e financeiro	113
4.5. Revisão de literatura sobre o tema da Reforma do Ensino Médio	114
5 A implementação do Novo Ensino Médio a nível nacional	119
5.1. Implementação dos principais programas e ações do Novo Ensino Médio no país	119
5.1.1. Implementação do ProEMTI	120
5.1.2. Implementação do ProNEM	127
5.1.3. Implementação da reformulação curricular e do ProBNCC	136
5.1.4. Implementação do Programa Itinerários Formativos (ProIF)	140
5.1.5. Implementação de ações de planejamento e regulamentação	144
5.1.6. Implementação do apoio técnico e financeiro	150
5.2. Problemáticas da implementação do Novo Ensino Médio	153
5.3. Contextos do subsistema de políticas do ensino médio no Brasil: antes, durante e após a promulgação da MP da Reforma	162
5.4. Atores, Conjunturas do subsistema de educação durante a implementação do Novo Ensino Médio e Estruturas de Governança	168
5.5. Instrumentos de políticas públicas mobilizados na implementação do Novo Ensino Médio	174
5.6. Síntese da análise da implementação do Novo Ensino Médio à nível nacional	185
6 A implementação do Novo Ensino Médio nos estados selecionados	189
6.1. Mato Grosso do Sul	190
6.2. Piauí	195
6.3. Comparações sobre a implementação no MS e no PI	201
7 Conclusão	213
Referências	222

Apêndice A - Arcabouço normativo, materiais de orientação e ferramentas de acompanhamento relacionadas ao Novo Ensino Médio 236

Apêndice B - Histórico do processo de elaboração dos novos referenciais curriculares 243

Apêndice C - Quadro sinóptico dos referenciais teóricos ou perspectivas de análise utilizadas por trabalhos que analisaram a implementação do Novo Ensino Médio 244

Apêndice D - Método de análise do cumprimento dos critérios do artigo 4 da Portaria do ProNEM (nº 1.024/2018) 246

Anexo A - Tabela com informações sobre o Empréstimo obtido pelo país junto ao BIRD 247

## Lista de Figuras

Figura 1 - Esquema ilustrativo da perspectiva dos processos decisórios com múltiplos níveis e camadas .....	48
Figura 2 - Esquema de influência de atores não-estatais na estrutura estatal.....	52
Figura 3 - Esquema de interação entre as coalizões na discussão da Reforma .....	84
Figura 4 - Linha do tempo relativa à Reforma do Ensino Médio.....	85
Figura 5 - Infográfico sobre a ampliação da carga horária do ensino médio .....	86
Figura 6 - Divisão do novo currículo entre parte comum e parte flexível.....	87
Figura 7 - Relação entre parte comum e flexível do currículo do Novo Ensino Médio.....	88
Figura 8 - Novas possibilidades de organização curricular e modelos de oferta ..	89
Figura 9 - Processo de elaboração dos novos referenciais curriculares pelos estados .....	100
Figura 10 - Aspectos relacionados aos estudos e diagnósticos para a implementação do Novo Ensino Médio .....	108
Figura 11 - Outras ações do processo de implementação.....	109
Figura 12 - Resumo quantitativo da revisão de literatura.....	114
Figura 13 - Nuvem de palavras dos títulos das 283 publicações.....	116
Figura 14 - Nuvem de palavras dos resumos das 283 publicações .....	116
Figura 15 - Distribuição das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProEMTI) segundo o INSE .....	124
Figura 16 - Distribuição das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProNEM) segundo o INSE .....	131
Figura 17 - Distribuição das escolas de ensino médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProNEM) segundo o INSE .....	132
Figura 18 - Histórico do processo de reformulação curricular (quantidade de estados) .....	137
Figura 19 - Distribuição das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo Programa Itinerários Formativos) em termos de INSE .....	142
Figura 20 - Situação da criação de planos pelos estados (jan./21) .....	147
Figura 21 - Situação das regulamentações pelos estados (fev./22) .....	149
Figura 22 - Estrutura de governança na Conjuntura 1 (antes de 2019) .....	169

Figura 23 - Estrutura de governança na Conjuntura 2 (entre 2019 e meados de 2020).....	170
Figura 24 - Estrutura de governança na Conjuntura 3.....	172
Figura 25 - Classificação dos instrumentos voluntários segundo suas características e foco de uso .....	178

## Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipologia de contextos de implementação segundo o grau de facilidade para a implementação e o ritmo de mudança política .....	43
Quadro 2 - Modelo de Ambiguidade e Conflito de Matland.....	45
Quadro 3 - Classificação de instrumentos de políticas públicas .....	56
Quadro 4 - Classificação dos instrumentos de políticas públicas segundo o grau de obrigatoriedade da adoção dos instrumentos pelos entes subnacionais .....	57
Quadro 5 - Classificação dos instrumentos de políticas públicas segundo o nível de capacidades estatais e o tipo de subsistema de políticas segundo sua complexidade.....	59
Quadro 6 - Possíveis resultados da implementação de políticas públicas segundo a consistência dos instrumentos e a coerência dos objetivos .....	60
Quadro 7 - Resumo dos elementos teóricos apresentados no capítulo.....	63
Quadro 8 - Categorias da revisão de literatura .....	67
Quadro 9 - Impactos da Reforma do Ensino Médio nos Estados.....	69
Quadro 10 - Documentos e materiais relacionados ao Novo Ensino Médio.....	90
Quadro 11 - Sumário dos itens relacionados às ações de planejamento e regulamentação do processo de implementação do Novo Ensino Médio .....	105
Quadro 12 - Contextos de políticas do Ensino Médio antes, durante e depois da MP .....	167
Quadro 13 - Principais atores envolvidos com as ações de implementação do Novo Ensino Médio.....	168
Quadro 14 - Análise dos instrumentos de políticas públicas mobilizados na implementação do Novo Ensino Médio .....	175
Quadro 15 - Quantidade e tipos dos instrumentos de políticas públicas da implementação do Novo Ensino Médio por ano de criação ou adoção/uso.....	179
Quadro 16 - Classificação dos principais instrumentos a serem utilizados segundo o nível de capacidades estatais, a complexidade do subsistema de políticas e o estágio de implementação.....	182



## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Distribuição das 283 publicações por ano .....	67
Tabela 2 - Distribuição das 283 publicações por tipo .....	68
Tabela 3 - Quantidade e percentual de escolas atendidas pelo ProEMTI por estado .....	121
Tabela 4 - Escolas atendidas pelo ProEMTI por região .....	122
Tabela 5 - Matrículas atendidas pelo ProEMTI por região .....	122
Tabela 6 - Média INSE das escolas das redes estaduais por região do país.....	122
Tabela 7 - Distribuição percentual dos alunos do ensino médio regular por níveis de proficiência em língua portuguesa no Saeb de 2019, por localização das escolas .....	124
Tabela 8 - Distribuição percentual das escolas de ensino médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProEMTI), por localização .....	125
Tabela 9 - Escolas atendidas pelo ProNEM por estado.....	128
Tabela 10 - Escolas atendidas pelo ProNEM por região .....	130
Tabela 11 - Matrículas atendidas pelo ProNEM por região .....	130
Tabela 12 - Distribuição percentual das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProNEM) por localização .....	133
Tabela 13 - Análise do cumprimento de determinados critérios na seleção de escolas-piloto .....	134
Tabela 14 - Quantidade de bolsas e valores repassados por estado via ProBNCC .....	139
Tabela 15 - Quantidade e percentual de escolas atendidas pelo Programa Itinerários Formativos por estado .....	141
Tabela 16 - Quantidade e percentual de escolas aceitas pelo Programa Itinerários Formativos por região.....	142
Tabela 17 - Distribuição percentual das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo Programa Itinerários Formativos) por localização .....	143
Tabela 18 - Valores repassados via ProBNCC Formação .....	145
Tabela 19 - Histórico do processo de elaboração dos novos referenciais curriculares do ensino médio .....	243

Tabela 20 - Indicadores Vinculados a Desembolsos do Componente 1 do	
Empréstimo junto ao BIRD cumpridos até outubro de 2021 .....	247

## Lista de Abreviaturas e Siglas

<b>BIRD</b>	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>CE</b>	Ceará
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CO</b>	Centro-Oeste
<b>Consed</b>	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
<b>DCN</b>	Diretrizes Curriculares Nacionais
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>EAD</b>	Educação a Distância
<b>EEEP</b>	Escola Estadual de Educação Profissional
<b>EM</b>	Ensino Médio
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FONCEDE</b>	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação
<b>GO</b>	Goiás
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
<b>Ideb</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>Inep</b>	Instituto Nacional de Estudos Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MCD</b>	Modelo de Coalizões de Defesa
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>NE</b>	Nordeste
<b>NEM</b>	Novo Ensino Médio
<b>NSE</b>	Nível Socioeconômico
<b>OEI</b>	Organização dos Estados Iberoamericanos
<b>PAPFC</b>	Plano de Acompanhamento da Proposta de Flexibilização Curricular
<b>PB</b>	Paraíba
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PFC</b>	Proposta de Flexibilização Curricular
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLV</b>	Projeto de Lei de Conversão
<b>PNAD-C</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
<b>p.p.</b>	Pontos percentuais
<b>ProBNCC</b>	Programa de apoio à implementação da Base Nacional Comum Curricular
<b>ProEMTI</b>	Programa de fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

<b>ProNEM</b>	Programa de apoio ao Novo Ensino Médio
<b>ProIF</b>	Programa Itinerários Formativos
<b>Saeb</b>	Sistema de Avaliação da Educação Brasileira
<b>SEE</b>	Secretaria Estadual de Educação
<b>SEECT</b>	Secretaria de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia
<b>SEEDF</b>	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

Tenho um bolso cheio de sonhos.  
Outro repleto de interrogações.  
Não sei qual pesa mais.  
(Parteum)

# 1

## Introdução

A educação básica brasileira é marcada por uma série de problemáticas, como as desigualdades sociais e regionais (Marcondes; Nascimento; Lima, 2022) que afetam o acesso e a permanência em todas as etapas, e também a aprendizagem e a conclusão do ensino fundamental e médio.

O nível médio de ensino, especificamente, compõe a etapa final da educação básica obrigatória, representando, desta maneira, a etapa que promove a articulação entre a trajetória escolar e a composição de status sociais. Sua conclusão dará acesso diferenciado a postos de trabalho e a carreiras no ensino superior, cujos diplomas, por sua vez, permitirão ter acesso a profissões com distintos benefícios econômicos, sociais e simbólicos (Batista et al., 2017; Caregnato et al., 2019).

Entretanto, os indicadores relativos ao ensino médio mostram desigualdades persistentes de acesso, permanência, aprendizagem e conclusão. Desigualdades que variam segundo os diferentes perfis sociais dos estudantes. As desigualdades sociais que afetam esses grupos são de ordens variadas, como: “econômica, gênero, cor/raça, territorial, inserção de pessoas com deficiência, escolaridade dos pais, mães e responsáveis, de acesso à cultura, à segurança, à moradia digna, à saúde, entre outros” (Marcondes; Nascimento; Lima, 2022, p. 21)

Com base nessa constatação, uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 (meta 3) define como horizonte “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE (vigente até 2024), a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para oitenta e cinco por cento” (Brasil, 2014a). Apesar da definição da meta, em 2019, apenas 71,4% dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos cursavam o ensino médio (IBGE, 2020). Existe ainda uma significativa diferença entre os 89% de jovens de 15 a 17 anos que estavam na escola em 2019 (taxa bruta de matrículas ou frequência) e o percentual de 71,4% apontado, que faz menção aqueles que estavam efetivamente no ensino médio (taxa líquida de matrículas ou frequência) (IBGE, 2020). A retenção dos alunos dessa faixa etária no ensino

fundamental se expressa pela elevada distorção idade-série<sup>1</sup>, que, em 2020, estava no patamar de 26,2% (Brasil, 2020c).

Outro problema é a alta taxa de evasão no primeiro ano do ensino médio (12% na transição do ano de 2018 para 2019) — figurando como a maior taxa dentre todos os anos/séries que compõem a educação básica (Brasil, 2022b). Isto é, o primeiro ano do ensino médio é o momento em que mais alunos evadem da educação básica. Ou seja, além de muitos jovens evadirem no primeiro ano do ensino médio, há também muitos que, apesar de estarem na faixa etária de 15 a 17 anos, ainda estão cursando o ensino fundamental.

No que tange à conclusão da etapa, destaca-se que, em 2019, apenas 65,1% dos jovens de 19 anos tinham concluído o ensino médio, conforme dados do Todos Pela Educação (2020a).

A reprodução das desigualdades sociais no ensino médio se evidencia claramente nos indicadores educacionais que consideram o nível socioeconômico, a cor/raça dos alunos e a questão territorial. Apenas a modo de ilustração, vale a pena mencionar que 16,7 pontos percentuais separam a taxa líquida de matrícula<sup>2</sup> de jovens brancos (75%) e pretos (58,3%) no ensino médio (Todos Pela Educação, 2020a).

As desigualdades de aprendizagem, por sua vez, evidenciam o peso decisivo dos fatores socioeconômicos. Em 2017, entre os estudantes com mais baixo nível socioeconômico (NSE) que frequentavam escolas públicas, apenas 17% atingiram o nível considerado adequado em Língua Portuguesa e 3,1% em Matemática. Isso contrasta com os 83% e 63,5% dos estudantes de nível socioeconômico mais alto que atingiram esse mesmo nível nas duas áreas, respectivamente (Todos Pela Educação, 2020b).

As diferenças nas taxas de conclusão também apontam para a existência de graves desigualdades territoriais. Por exemplo: em 2019, enquanto 43,3% dos

---

<sup>1</sup> A taxa de distorção idade-série expressa o percentual de alunos, matriculados em uma determinado ano ou etapa, com idade superior de pelo menos 2 anos à recomendada; isto é, com 2 anos ou mais de atraso escolar.

<sup>2</sup> Esta variação aumentou entre 2018 e 2019. Olhando o anuário do TPE de 2019 (TPE, 2019) vê-se que a taxa líquida de matrícula de alunos brancos era de 75,3%, enquanto a de alunos pretos era de 63,6%, tendo uma variação em pontos percentuais de 11,7 pontos. Tem-se, desta forma, no anuário de 2020, um aumento de 5 pontos percentuais nesta defasagem entre as taxas líquidas de matrícula líquida de alunos brancos e pretos, que, para aumentar a problemática, é completamente decorrente de uma redução da taxa relativa aos alunos pretos.

jovens de 19 anos do Pará haviam concluído o ensino médio, no Distrito Federal a taxa era de 79,4% (Todos Pela Educação, 2020a). Outro exemplo seria a diferença entre as taxas médias de repetência e de evasão da rede pública. Enquanto no Mato Grosso a repetência foi de 15,2% na transição entre 2018 e 2019, a taxa do Ceará foi de 3,8% (Brasil, 2022b). No que tange à evasão: enquanto no Rio Grande do Sul a taxa foi de 18% no período mencionado, em Pernambuco a taxa foi de 6,6% (Brasil, 2022b).

Esses dados ilustram a reprodução das desigualdades sociais pelo sistema educacional brasileiro e interpelam a necessidade de políticas que, em sua formulação e implementação, sejam capazes de promover uma distribuição social mais equitativa do acesso, da permanência e da aprendizagem no ensino médio.

Esses dados também justificam a importância de se pesquisar a principal política nacional atual que define as finalidades e uma nova organização para o ensino médio (Brasil, 2017b). Trata-se da Reforma do Ensino Médio, promulgada pelo governo federal em 2016/2017, pela qual se tem posto em vigor o chamado “Novo Ensino Médio” (NEM).

Esta Tese tomou esta política como objeto de estudo, e procurou compreender como sua implementação tem ocorrido nos estados<sup>3</sup>, que são os entes federados responsáveis pela oferta dessa etapa da educação básica, conforme o Artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O olhar para esse processo exigiu também uma análise e descrição dos contextos dos subsistemas de educação, federal e dos estados, anteriores à implementação do Novo Ensino Médio.

Além disso, também se teve como propósito realizar uma análise do processo de implementação do Novo Ensino Médio em dois estados selecionados, no sentido de compreender as possíveis influências dos contextos anteriores e da coordenação nacional sob o processo de implementação em cada um deles. Neste sentido, o estudo toma como focos específicos o processo de implementação dessa Reforma no estado do Piauí e Mato Grosso do Sul. No capítulo da metodologia constam os critérios para a seleção destes estados.

---

<sup>3</sup> Quando o termo “estados” é usado para se referir a todos eles de forma geral, inclui-se também o Distrito Federal como parte desta referência, já que esta Unidade Federativa também possui um sistema de educação próprio, atuando no ensino fundamental, como é designado aos municípios, e no ensino médio, como é designado aos estados.



Neste sentido, o objetivo geral da tese é o de compreender como os processos de coordenação nacional de políticas públicas influenciaram a implementação da Reforma do Ensino Médio, considerando que a formulação e a implementação foram realizadas por diferentes níveis de governo. Além disso, a Tese visa também contribuir com as literaturas da educação, da ciência política e da administração pública que se dedicam ao campo de estudos de implementação de políticas educacionais.

Cabe destacar que a decisão de tomar a Reforma do Ensino Médio como objeto de estudo parte também de um vasto processo de pesquisa anterior, iniciado na dissertação do autor desta Tese (Carvalho, 2019). No estudo citado, procurou-se compreender os conflitos entre as coalizões que atuavam no campo da educação, especificamente aquelas formadas por atores que se interessavam pela política de Reforma do ensino médio, posicionando-se de forma favorável ou contrária a ela. Além disso, foi possível mapear: quem eram os atores que formavam essas coalizões; suas crenças; os recursos que utilizaram para legitimá-las; como o contexto político da época influenciou nas decisões tomadas; e o esquema de interações (embates) que se deu entre essas coalizões. Por isso, elementos analisados em Carvalho (2019) também serão utilizados como parte das referências do estudo aqui proposto.

A ideia que baseia esta Tese é a de dar continuidade a este trabalho anterior, procurando compreender o que mudou no campo educacional e político desde a promulgação da Reforma e como a implementação tem se dado no desenrolar destas mudanças.

Além disso, o autor participou de três estudos sobre o mesmo tema desenvolvidos com o apoio do Instituto Unibanco<sup>4</sup>. Esta participação foi de grande relevância no sentido de conseguir abertura no campo para tratar de uma política com alto conflito, como é o caso desta Reforma. Além disso, permitiu o acesso a dados importantes que foram utilizados com a autorização do instituto.

O referencial teórico da Tese está fundamentado em quatro principais categorias de análise, construídas com base em referenciais da ciência política e da administração pública, a saber: sistema político e subsistema de políticas; contextos de implementação; atores; e instrumentos de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Um deles consta publicado em Lotta e Bauer (2020).

O estudo possui natureza analítica (Gil, 2008), e se baseou na perspectiva de métodos mistos (qualitativo e quantitativos), fazendo uso da estratégia aninhada concomitante de Cresswell (2007). Os dados quantitativos foram tomados como complementares e os dados qualitativos como principal fonte de informação.

A coleta dos dados foi realizada por meio de quatro abordagens: pesquisa documental, *clipping* e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados qualitativos foi realizada por meio da Análise de Conteúdo (Bardin, 2004), tomando categorias analíticas do arcabouço teórico utilizado para a análise. E a análise dos dados quantitativos foi realizada por meio de técnicas de estatística descritiva.

Os principais resultados indicam que a estrutura federativa brasileira e as diferentes conjunturas que marcaram o sistema político e o subsistema de políticas da educação do país promoveram uma série de desafios e dificuldades para uma implementação consolidada e efetiva do Novo Ensino Médio por todos os estados. Diferentes conjunturas e configurações tomaram forma no decorrer da implementação, iniciada em 2017 e que segue em desenvolvimento até os dias de hoje (2022).

Identificou-se que a atuação de atores do que se denominou no trabalho como “órbita não-estatal” foi essencial para a condução da coordenação federativa da implementação. No entanto, um somatório de fatores foi determinando sucessos parciais e regionalizados para o processo de implementação da política. Tais fatores são: o esmaecimento da atuação do Ministério da Educação para a condução federativa da política, as crises e demandas emergenciais propiciadas pela pandemia e as heterogeneidades de experiências anteriores e de capacidades estatais entre os estados.

A Tese está estruturada em sete capítulos. Após essa introdução, o **capítulo dois** apresenta o arcabouço teórico utilizado no âmbito do estudo. O **capítulo três** apresenta a metodologia, mais especificamente: o problema de pesquisa, os objetivos, informações mais aprofundadas sobre a coleta e análise dos dados dentre outras informações relevantes. Em seguida, o **capítulo quatro** traz uma descrição da trajetória da Reforma, desde sua promulgação até o momento da implementação pelos estados, e uma revisão de literatura sobre a política. O **capítulo cinco** analisa e discute à luz do arcabouço teórico sobre a coordenação e a implementação do Novo Ensino Médio no país de forma ampla. Discussão que é sucedida, no **capítulo seis**, por uma análise com foco nos dois estados selecionados como casos

específicos do processo de implementação da política, procurando indicar se e que tipos de afetações se sucederam em decorrência dos respectivos processos de coordenação nacional. Por último, o **capítulo sete** traz as conclusões do trabalho.

## 2 Arcabouço teórico

Com o intuito de abarcar os diversos elementos relevantes relacionados aos objetivos do estudo, a pesquisa mobilizou um conjunto de referenciais teóricos do campo de políticas públicas no sentido de gerar compreensões sobre a coordenação nacional da implementação de políticas educacionais no contexto brasileiro.

Alguns dos trabalhos que compõem estes referenciais, como Hill e Hupe (2002, 2003), Matland (1995) e Segatto e Abrucio (2016) foram selecionados com base em pesquisas desenvolvidas anteriormente que possuem a mesma temática, algumas das quais tratam inclusive sobre o mesmo objeto de estudo, a Reforma do Ensino Médio, como Ferreira (2020) e Lotta et al. (2021).

Além dos referenciais citados, foram mobilizados ainda outros, que serão citados adiante. A articulação de todos os referenciais mobilizados para a composição de um arcabouço teórico próprio para a Tese visou propiciar uma compreensão mais ampla sobre algumas questões teóricas e empíricas vinculadas aos objetivos geral e intermediários da pesquisa.

No âmbito deste arcabouço teórico, os referenciais foram divididos entre quatro categorias de análise:

1. Sistema político e subsistema de políticas educacionais: federalismo brasileiro e suas influências na coordenação nacional da política educacional: Abrucio, Segatto e Pereira (2017), Arretche (2010, 2020) e Segatto e Abrucio (2016);
2. Contextos de implementação: Matland (1995) e Wu et al. (2014);
3. Atores (implementação de políticas em modelos de governança): Casula (2017), Hill e Hupe (2002, 2003) e Torenvlied e Akkerman (2004);
4. Instrumentos de políticas públicas: Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Tal arcabouço possui uma lógica que vai de uma perspectiva macro para uma perspectiva micro na análise dos fenômenos e sistemas sociais que permeiam o campo de políticas públicas.

A ideia de “política pública” com a qual se trabalhará nesta pesquisa faz referência a um conjunto de decisões e ações do governo que irão produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos (Souza, 2006). Estas decisões e ações costumam

ser analisadas a partir da concepção de estágios heurísticos, utilizados para facilitar a compreensão do processo pelo qual transitam as políticas públicas.

A concepção mais utilizada é a do Ciclo de Políticas Públicas<sup>5</sup>, que define um conjunto de quatro grandes etapas para o desenvolvimento de uma política: agenda, formulação, implementação e avaliação. Desta forma, a implementação é entendida como um dos estágios pelos quais uma política pública passa. Esta etapa seria aquela em que as propostas suscitadas na fase da agenda, que foram projetadas subsequentemente na fase de formulação, seriam traduzidas para a prática — à luz de todos os elementos que influenciam esse processo de tradução.

Cabe ressaltar que, apesar da proposição do Ciclo de Políticas Públicas estar baseada numa ideia de estágios heurísticos ordenados de forma subsequente, na realidade, várias dessas etapas ocorrem simultaneamente. Ações e decisões de formulação, por exemplo, podem ser tomadas durante a implementação. Da mesma forma, avaliações de alguns dos mecanismos de uma nova política implementados podem ser realizadas antes da conclusão do processo de implementação desta política, e os resultados dessas avaliações podem servir de base para novas decisões de formulação, novos caminhos para a implementação ou para suscitar novas agendas.

Os estudos de implementação também costumam se dividir entre a produção de análises “*top-down*” ou “*bottom-up*”. Na primeira perspectiva, as análises partem da ideia de que as intenções da política e a maneira para alcançá-las são determinadas pelos formuladores, e que o processo de implementação deveria seguir os caminhos pré-determinados. Quando há desvios, é preciso entender os motivos e/ou o que tais desvios suscitou à política.

Na segunda perspectiva, por sua vez, entende-se que, apesar do planejamento prévio da fase de formulação, a política é traduzida em ações no processo de implementação, e nesse desenvolvimento pode ser alterada segundo as características dos agentes implementadores, de seus contextos, dos beneficiários da política etc. Desta forma, entende-se que não há uma clara distinção entre as ações de planejamento e as ações de execução, e que as políticas públicas seriam implementadas de maneira contextual, a partir das nuances e peculiaridades que configuram a realidade para e na qual determinada política está posta.

---

<sup>5</sup> Ver mais a respeito do Ciclo de Políticas Públicas no capítulo 1 de Lotta (2019).

Esta Tese adere à proposta de autores como Paul A. Sabatier (1986) e tenta se situar num espaço central entre estas duas perspectivas, entendendo que as ações políticas descendentes (de cima para baixo) ou ascendentes (de baixo para cima) se manifestam simultaneamente e modificam mutuamente a política a todo momento. Compreende-se, desta maneira, que as políticas públicas são ideias disformes que são moldadas por estes movimentos a todo tempo. O que torna imprescindível que as análises levem em conta ambos os sentidos desta dinâmica.

As análises de políticas públicas de modo geral, mas principalmente no que tange às políticas sociais, são uma tarefa complexa, por tratarem de objetos de análise que alguns autores do campo da ciência política denominam como “problemas perversos”. Devido à sua natureza “perversa”, os problemas das políticas sociais não podem ser resolvidos por meio de uma abordagem científica, desenvolvida para tratar de problemas mais “domesticados”. Os problemas vinculados às políticas sociais são entendidos desta maneira: (1) pelo fato de que não podem ser claramente definidos; (2) de que, em uma sociedade pluralista, não há consensos definitivos sobre a melhor distribuição do bem público ou sobre a perspectiva da equidade; (3) não existir definição objetiva sobre as “soluções ótimas” para tais problemas, pelo fato de não existirem “soluções” definitivas e objetivas para tais problemas sociais (Rittel; Webber, 1973).

Isto é, problemas relacionados às políticas públicas envolvem uma multiplicidade de elementos e interpretações que dão às suas análises, em termos científicos, um alto nível de complexidade (Mazmanian; Sabatier, 1980).

Não só nesta fase, mas principalmente no momento da implementação, há a incidência de todos esses elementos complexos. As análises que se detém sob a fase da implementação, costumam dar foco, por exemplo: aos contextos relacionados à construção e execução das políticas; à definição de quem são os agentes implementadores; ao entendimento das ações, decisões e papéis desses agentes; aos instrumentos utilizados por eles; ao lócus e contexto de implementação; à definição de quem são os beneficiários da política etc. (Lotta, 2019).

Nesse sentido é que o arcabouço teórico desta Tese procura perpassar todos estes elementos, e divide seu olhar entre categorias de análise que tratam sobre a estrutura política, sobre contextos de implementação, sobre os atores e sobre instrumentos de políticas públicas mobilizados por eles.

Quanto à estrutura política, foram selecionados referenciais que permitissem compreender o **sistema político e o subsistema de políticas educacionais** que baseiam a implementação e a coordenação de seus processos entre os atores e instâncias envolvidas. A compreensão das características desse sistema e subsistema é importante para a conceptualização de onde e sob quais regras os atores operam as políticas públicas.

No que tange aos **contextos**, é preciso compreender que conjunto de fatores define as diferenças entre eles e de que forma eles influenciam a implementação de políticas públicas.

No que diz respeito aos **atores**, um dos desafios dos estudos de implementação é o fato de o processo envolver interação constante entre diversos tipos de agentes (Hjern; Porter, 1981; Wu et al., 2014): aqueles que formulam a política interagem com aqueles que executam a política, que por sua vez interagem com aqueles para as quais a política é ofertada. Além de sua posição no processo de implementação, outro elemento que traz complexidade é o fato de que estes atores “podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais” etc. (Lotta, 2019, p. 19).

Para facilitar o entendimento dessa multiplicidade de atores, há estudos<sup>6</sup> que direcionam suas investigações para cada tipo de interação ou para um grupo de atores específico do processo: há pesquisas que dão enfoque à influência dos burocratas de alto escalão sob a implementação; há outras que investigam como os elementos relacionados aos burocratas de médio escalão afetam o processo; há também os estudos que procuram entender os processos de interação entre a burocracia de nível de rua e os cidadãos aos quais as políticas públicas são ofertadas etc.

Como o objeto de estudo selecionado é uma política pública que envolve vários níveis de governo (múltiplos níveis e camadas) e atores de diferentes tipos, foi mobilizado um conjunto de referenciais que possibilitaram discutir sobre as implicações dos relacionamentos entre os vários atores para a implementação da política analisada.

Quanto aos **instrumentos e ferramentas políticas**, estes elementos são utilizados nas ações dos atores em seus processos de interação com as realidades

---

<sup>6</sup> Para exemplos destes estudos, ver mais em Lotta (2019).

sociais em que se situam, visando, principalmente, traduzir em resultados as suas intenções políticas. É preciso compreender e categorizar esses instrumentos, e entender também quando e como são utilizados no âmbito da implementação.

Os tópicos que seguem apresentam o arcabouço teórico da Tese, elaborado a partir da articulação de diversos referenciais teóricos relevantes, selecionados no âmbito de cada uma das categorias de análise mencionadas.

## 2.1.

### **Sistema político e subsistema de políticas educacionais: federalismo brasileiro e suas influências na coordenação nacional da política educacional**

Como qualquer fenômeno social, políticas públicas são fenômenos que ocorrem dentro de sistemas ou campos (Bourdieu, 1989) com postulados e funcionamentos específicos. Desta maneira, cabe iniciar este tópico trazendo a definição de dois conceitos importantes: sistema político e subsistema de políticas. Ambos tratam de espaços onde se desenvolvem dinâmicas que influenciam a composição das políticas públicas.

O conceito de sistema político utilizado nesta Tese fará menção, na grande maioria dos casos, à estrutura do Estado com suas regras, atores, relações, influências e outros elementos próprios. Já o conceito de subsistema está relacionado a campos específicos de políticas públicas, como o campo das políticas de ciência e tecnologia, o campo das políticas de agricultura, o campo das políticas educacionais etc., incluindo também suas regras, atores, relações, influências e os outros elementos ali presentes (Zafonte; Sabatier, 1998).

Desta forma, para a análise de políticas públicas, é de suma importância compreender o sistema político e o subsistema de políticas onde determinada política está sendo gestada.

Em se tratando do Brasil, uma explicação sobre o sistema político adotado pelo país demanda apresentar o conceito de federalismo. O federalismo é um modelo de organização estatal que se apoia na divisão da soberania entre distintas regiões territoriais, que são imbuídas de certa autonomia econômica, política e administrativa.

Apesar do conceito estar associado de certa forma à perspectiva da descentralização, segundo Arretche (2020), a associação automática do modelo federativo a um Estado mais descentralizado é falha por ser muito ampla. Existem



Estados que se organizam através de outros modelos, como o modelo unitário<sup>7</sup>, que podem dar um maior grau de descentralização e autonomia para governos locais do que Estados organizados em federações.

Segundo a autora, o que distingue de fato um Estado federativo de um Estado unitário seria o grau de soberania oferecido a cada subdivisão estatal. A teoria sobre o tema entende que os Estados organizados em modelo unitário são aqueles que não distribuem sua soberania para subdivisões político-territoriais. Ainda que houvesse divisões territoriais com caráter administrativo, nos Estados unitários as decisões finais passam sempre pela unidade central do Estado. De todo modo, alguns sistemas políticos de Estados organizados com base no modelo unitário podem dar aos governos locais mais responsabilidades e autonomia do que os entes federados de alguns Estados organizados com base no modelo federativo, ainda que no modelo unitário os governos locais não possuam soberania territorial.

Em outro artigo, Arretche (2010) discute sobre os elementos que conduziram ao modelo federativo vigente no Brasil. A autora cita um conjunto de críticas feitas ao modelo por atores diversos. Algumas delas estão baseadas no arranjo peculiar adotado no país devido à soberania cedida aos municípios, o que concederia excessiva autonomia a um grande número de governos locais. Outras dessas críticas estão relacionadas a um apontamento de que a sociedade brasileira não apresentaria clivagens étnicas ou religiosas que justificariam a adoção de um regime federalista.

Apesar dessas críticas, a autora considera que é preciso levar em conta dois elementos centrais que determinam a escolha do desenho atual. O primeiro elemento seria o conjunto de desigualdades territoriais e o segundo seria o formato das relações entre a União e os governos subnacionais.

Com relação ao primeiro elemento, Arretche (2010, p. 589) destaca que:

A despeito da inexistência de clivagens religiosas ou étnicas, a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Se as primeiras não têm expressão política relevante, a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar os riscos associados à fórmula majoritária, nos termos da clássica formulação de Lijphart (1984). Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras.

---

<sup>7</sup> A teoria clássica sobre o tema entende que os Estados organizados em modelo “unitário” são aqueles que não distribuem sua soberania para subdivisões político-territoriais. Ainda que houvessem divisões territoriais com caráter administrativo, as decisões finais passam sempre pela unidade central do Estado.

Em outro trecho a autora também cita que:

O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual. (Arretche, 2010, p. 611)

Desta forma, a existência de uma dualidade entre espaços com maior ou menor concentração de renda e maior ou menor nível de capacidades estatais seria um dos elementos que fomentariam a organização do Estado brasileiro em um modelo federativo.

Com relação à necessidade de se “manter a união” mencionada na citação, a autora aponta que o modelo brasileiro segue um perfil de relações entre o central e o local (entre União, estados e municípios) que está assentado na determinação de autonomia e responsabilização de cada ente federado sobre um determinado conjunto de políticas públicas<sup>8</sup>, ao mesmo tempo que está imbuído de uma “desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais” (Arretche, 2010, p. 590). Esta desconfiança é representada pelo papel que a União possui nos processos de regulamentação e supervisão das ações e decisões tomadas pelos governos locais (estados e municípios).

Neste sentido, enquanto a necessidade de lidar com as desigualdades econômicas dos diferentes territórios do Estado brasileiro determina a descentralização da soberania para governos locais, a desconfiança presente na relação entre o central-local determina um grau de regulamentação e supervisão por parte do poder central sob as ações dos governos locais. Para Arretche (2010, p. 596):

[...] além de um sentimento comum de pertencimento a uma única comunidade nacional (conceito de nação), a desconfiança na disposição das elites locais para implementar e respeitar os direitos dos cidadãos pode ser uma poderosa fonte de centralização da autoridade política, mesmo em estados federativos. Nestas circunstâncias, mesmo elites progressistas favoráveis à descentralização da execução de políticas públicas tendem a preferir que o governo central regule o modo como estas políticas serão implementadas, de modo a amarrar

---

<sup>8</sup> A divisão, no caso brasileiro, é feita da seguinte forma: “as políticas de garantia de renda permaneceram sob responsabilidade da União (previdência, compensação ao desemprego e programas assistenciais), ao passo que as políticas de prestação de serviços passaram a ser executadas pelos governos territoriais. Entretanto, diferente de outras federações, no Brasil os serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são executados pelos governos municipais.” (Arretche, 2010, p. 590). Destaca-se, entretanto, que há divisão da prestação de serviços entre os governos municipais e estaduais, tanto entre as áreas dos serviços quanto dentro de áreas específicas, como no caso da educação, em que municípios ofertam uma etapa enquanto os estados ofertam outra etapa de ensino.

as mãos de governadores e prefeitos que, se supõe, possam pretender converter os recursos recebidos em políticas conservadoras, corruptas ou clientelistas.

Segatto e Abrucio (2016) corroboram com o primeiro elemento destacado por Arretche (2010), destacando a importância da coordenação federal para sanar o problema das desigualdades socioeconômicas e de capacidades estatais entre os diferentes níveis de governo. Os autores salientam que:

[...] nas federações com maiores disparidades socioeconômicas e de capacidades estatais dos níveis de governo, em geral o governo federal busca reduzir desigualdades entre as regiões e os governos subnacionais por meio da redistribuição de recursos e da indução de políticas e melhorias nas gestões locais. (Segatto; Abrucio, 2016, p. 415)

Desta maneira, Segatto e Abrucio (2016) e Arretche (2010) concordam que a questão das desigualdades entre os diferentes espaços controlados pelo Estado brasileiro procura ser resolvida pela instituição de um sistema federativo estruturado na dualidade da promoção de processos de descentralização da soberania estatal com a implementação de esforços de coordenação pelo governo federal. Enquanto o processo de descentralização promove uma aproximação do governo com as questões locais, a coordenação federal procura promover equidade entre estes distintos governos locais na oferta das políticas públicas sob sua responsabilidade. O mesmo aparece discutido em Abrucio, Franzese e Sano (2010) e Arretche, Vazquez e Gomes (2012).

O uso deste sistema determina modos de coordenação e relacionamento diferentes para cada subsistema de políticas. Tomando a área da educação como foco, é possível apontar que, no caso brasileiro, a estrutura desse subsistema passou por alterações relevantes na década de 1990 que seguem vigentes até os dias atuais. Com a instituição dos municípios como entes federados pela Constituição Federal em 1988 e tentativas de promover maior democratização da gestão educacional (Oliveira, 2003), ocorreu uma série de processos visando à municipalização do ensino no país.

A estrutura vigente desde esta época determina que a oferta da educação básica brasileira, que atualmente compreende da educação infantil ao ensino médio, está dividida entre os três entes federados. De acordo com a Constituição Federal (art. 211) a divisão é a seguinte:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Brasil, 1988, p. online).

Desta forma, ficou definido que cada ente federado comporia um sistema de ensino sob o qual deveria ter a responsabilidade de gerenciar a oferta dos serviços relacionados à área da educação. Aos municípios, foi dada a possibilidade de comporem junto ao seu respectivo estado um sistema de ensino único ou integrado.

Conforme o caput do artigo 211 da Constituição Federal apresentado na citação anterior, a Lei define que os sistemas de ensino devem atuar em “**regime de colaboração**”. No Título IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996, vigente até os dias de hoje, que inclui os artigos 8 ao 19, constam os encargos e especificações de cada sistema de ensino, e faz também menção ao regime de colaboração.

Segatto e Abrucio (2016, p. 413) destacam que:

[...] a coordenação federativa, embora presente na Constituição por meio do conceito de regime de colaboração, teve um impulso maior somente a partir de 1995. Nesse período, a atuação do governo federal como coordenador da política foi fortalecida, processo que teve continuidade e foi ampliado no Governo Lula. Para constituir esse novo padrão coordenador, foram criados mecanismos de redistribuição de recursos, indução financeira para adoção de determinados programas, diretrizes e regulamentação e de sistemas de avaliação e informação nacionais. Essas modificações tornaram mais complexas as relações intergovernamentais na educação, com maior ativismo da União e aumento da participação dos municípios na provisão da política.

Apesar dessa determinação legal, a falta de uma definição clara e objetiva do que seja essa atuação em regime de colaboração gera efeitos diversos na coordenação federativa entre os diferentes entes. Nesse sentido, é que Segatto e Abrucio (2016, p. 413) destacam que, enquanto “alguns estados realizam programas com os municípios, em outros há fóruns federativos e, na maior parte, não há coordenação”. Ressaltam ainda que, “para além dessa observação geral, pouco se sabe sobre como os governos estaduais têm atuado nesse jogo federativo” (*ibid.*), isto é, na coordenação intraestadual.

Autores do campo das políticas educacionais, como Cury (2008), Marques e Lacerda (2019), corroboram com o fato de que a ambiguidade que permeia o conceito de regime de colaboração se reforça pela ausência de um Sistema Nacional de Educação. Diferentemente da área da saúde no Brasil, que possui a estrutura do

Sistema Único de Saúde, a área da educação não possui formalmente um regime de coordenação federativa. Desta forma, a “colaboração” esperada entre os entes federados está no campo simbólico, ocorrendo de forma efetiva em alguns casos — como os casos dos estados do Ceará (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017) e do Maranhão (Movimento Colabora, 2021) — e não sendo efetivada na maioria dos outros estados.

A existência de um Sistema Nacional de Educação<sup>9</sup> poderia permitir uma articulação interfederativa mais consolidada, que não dependeria exclusivamente de iniciativas próprias de cada estado ou município, ou do engajamento do MEC (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Licio; Pontes, 2020). Pela ausência de um sistema que determine as regras da colaboração entre os níveis burocráticos e camadas governamentais, tais relações são prejudicadas e passam a depender ainda mais fortemente da coordenação das políticas educacionais por parte da União. O que parece se desenvolver é um processo de “descentralização centralizada”<sup>10</sup>, já que, apesar de terem autonomia para a tomada de decisões sob seus sistemas de ensino, diversos entes federados, principalmente os municípios e estados mais pobres, dependem de apoio técnico, financeiro e coordenativo do governo federal para a implementação das políticas educacionais.

Esta mesma discussão aparece em Terto e Castro (2017). As autoras apontam para o fato de que a coordenação exercida pelo governo federal como formulador de políticas para o campo educacional a serem executadas pelos estados e municípios em seus sistemas de ensino favorece uma lógica paradoxal para uma das principais características do pacto federativo: a de haver variados centros de poder que atuam de forma interdependente. Como essa função de formulador e coordenador é exercida pela União, não se faz vigente uma lógica heterárquica de colaboração e inter-relacionamento entre os entes federados. Prevalece, por outro lado, uma centralidade do governo federal como planejador das políticas e dos governos subnacionais como executores.

---

<sup>9</sup> O Plano Nacional de Educação de 2014 (Brasil, 2014a), no Art. 13, determinou o prazo de dois anos para que esse sistema, já previsto pela CF/1988 no art. 214 (Brasil, 1988), fosse instituído. Mas, até o momento, existe apenas a tramitação de algumas propostas para a criação desse sistema, que têm conseguido pouco espaço na agenda do Legislativo.

<sup>10</sup> Em Oliveira e Lotta (2019) há uma discussão mais ampla sobre um movimento de recentralização nos modos de atuação do Estado Brasileiro. Esta discussão tangencia o que se chamou aqui de “processo de descentralização centralizada”, conforme promovida pelo governo federal no campo da educação.

É importante destacar que, ao ressaltar essa dinâmica do federalismo brasileiro, e a forma como ela influencia a área de políticas educacionais, não se supõe ou se propõe a existência de um modelo federativo independente de conflitos ou desequilíbrios de poder. Terto e Castro (2017) apontam para o fato de que, algumas vezes, as instabilidades, competições e disputas entre os entes são deixadas de lado em análises sobre modelos federativos. Entretanto, ressalta-se que essa discussão é essencial, visando compreender as variadas nuances que permeiam as relações intergovernamentais e até mesmo as relações que se desenham entre os níveis de governo e atores não estatais.

Estas autoras defendem que o ponto de equilíbrio do sistema federativo está no desenho correto das formas de colaboração e na dosagem correta da reafirmação da autonomia dos entes. Determinados tipos de colaboração podem se extremar e figurar como processos de verticalização quando desenhados pelo viés da coordenação não colaborativa de um dos entes sob os demais. Do outro lado, uma reafirmação exagerada da autonomia dos entes pode se extremar como competição e disputa, fomentando o que Abrucio (2001, p. 99) chama de “tendências centrífugas”, isto é, um afastamento radical do centro e da ideia de unidade nacional.

Junto aos entes federados há outras instituições estatais que atuam no controle social das decisões tomadas no campo da educação brasileira. Um dos exemplos são os Conselhos de Educação. Segundo Cury (2000, p. 44), “os conselhos de educação situam-se como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão dos sistemas de ensino”. Sua função principal é a de intermediar a relação entre Estado e sociedade e traduzir as ideias e concepções relacionadas à educação em políticas públicas legalmente pautadas. Como Teixeira (2004, p. 692–693) aponta, atualmente “a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade”.

Desde 1925, existe a estrutura do que hoje é conhecido como Conselho Nacional de Educação (CNE) (Teixeira, 2004), tendo passado por diversas alterações de sua criação até os dias atuais. Em 1996, o CNE ganhou o status e a estrutura ainda vigente. Segundo Teixeira (2004, p. 698), tendo sido imbuído de:

natureza política, mais que administrativa, assumindo caráter normativo e de coordenação, o Conselho foi constituído como órgão normativo, deliberativo e de assessoramento do

Ministério da Educação e do Desporto, não admitindo o governo restringir sua esfera de ação às funções executivas.

Desde 1961 existem também, no Brasil, os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), cujo objetivo inicial era “orientar a política educacional do Estado, tendo como tarefa regulamentar, por atos normativos, as bases e diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação e a função de ordenar o Sistema de Ensino em diversos níveis” (Menezes, 2001, online).

Teixeira (2004, p. 697) também aponta que a Lei nº 5.692/1971 “facultou aos municípios em que houvesse condições para tal a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação, podendo ser a eles delegadas competências pelos respectivos conselhos estaduais”. Inicialmente, os Conselhos Municipais de Educação eram submissos aos Conselhos Estaduais, o que foi alterado com a definição dos municípios como entes federativos autônomos em 1988 e com novas regulamentações sobre os sistemas de ensino, trazidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 181) apontam que este tipo de organizações estatais são “designadas para desempenhar tarefas específicas relacionadas à provisão de serviços, sem que estejam direta ou indiretamente envolvidas em sua gestão”. Os autores ainda destacam que são organizações que se situam “à distância do governo e desenvolvem as regras e regulamentos de que a administração precisa” (*ibid.*).

Além do espaço que a sociedade civil possui atualmente na coordenação educacional do país através dos Conselhos citados, diversas organizações não-estatais passaram a se tornar cada vez mais ativas nesse campo.

Destas, dois grupos de organizações se destacam. O primeiro grupo seria o das associações de gestores e ex-gestores dos sistemas de ensino, como o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que procuram costurar as relações entre níveis e camadas dos diferentes sistemas de educação do país e apoiar a implementação de políticas educacionais, principalmente. O segundo grupo seria o das organizações do terceiro setor (o que inclui organizações filantrópicas, ONGs etc.), com capacidades técnicas e financeiras para apoiar e influenciar nas decisões de políticas públicas no campo educacional.

Com isto, é possível perceber a complexidade da gestão da educação básica brasileira, que passa pela organização em diversas etapas (educação infantil – creche e pré-escola, ensino fundamental I e II e ensino médio) cuja responsabilidade está dividida entre os sistemas de ensino dos entes federados. Estes entes deveriam atuar em regime de colaboração, mas, na ausência de legislação específica sobre o tema, tal colaboração só se efetiva como resultado dos esforços de cada sistema.

Como resultado da forte atuação do governo central (União) e da ausência de uma estrutura consolidada de coordenação entre os entes federados no campo educacional (entre estados com municípios, estados com estados e municípios com municípios), o papel da União na coordenação federativa das políticas para a educação básica passa a ser reforçado. E isso induz um quadro de formulação de políticas no nível central com processos de implementação adaptados às condições de cada sistema estadual e municipal de ensino.

Este processo de formulação no nível central e implementação adaptada pelos governos locais fomenta ainda mais a complexidade posta pela implementação de políticas entre várias camadas de governo e níveis burocráticos (conceitos que serão abordados adiante). Diversos autores, como Novato, Najberg e Lotta (2020) e McLaughlin (1975), discutem sobre a problemática envolvendo a implementação que transita entre o nível macro e micro, abordando a contradição entre a autonomia dos agentes implementadores e a realização dos interesses estipulados na formulação de políticas pelo legislativo.

Nestes termos, essa discussão ganha relevância no âmbito da configuração federativa da educação brasileira, já que políticas pensadas pelo governo federal precisam ser traduzidas para o âmbito de cada sistema de ensino e depois serem traduzidas mais uma vez para sua implementação nas escolas. Esta Tese tem como foco a primeira tradução, isto é a tradução das políticas formuladas pelo governo federal na sua implementação pelos governos estaduais, com um olhar voltado para a implementação do que este estudo conceitua como implementação de primeira e segunda ordens.

A **implementação de primeira ordem** envolve as ações de atores do governo federal, enquanto a de **segunda ordem** envolve as ações das Secretarias Estaduais de Educação e dos executivos estaduais. A **implementação de terceira ordem**, que não foi foco da pesquisa, envolveria o conjunto de ações para a implementação da política nas escolas.



Estes conceitos sobre os estágios de implementação — primeira, segunda e terceira ordens — são também uma das contribuições desta Tese. Sua proposição decorre da noção de que processos de implementação de políticas públicas perpassam as diversas camadas governamentais e níveis burocráticos, e que cada camada e nível possui perspectivas próprias que influenciam no processo de implementação de forma específica, e que, portanto, precisam ser analisados em separado, segundo as características específicas do nível e camada em questão.

Por fim, cabe destacar que elementos apresentados nesta seção, principalmente o desenho da estrutura federativa, as especificidades da área da educação e a ausência de um sistema nacional de coordenação de políticas públicas para a área, se somam aos demais elementos que serão apresentados a seguir para compor a complexidade da implementação de políticas educacionais no país.

## 2.2. Contextos de implementação

Sendo parte de sistemas e subsistemas com propriedades específicas que podem passar por mudanças a todo momento, as políticas públicas precisam ser analisadas à luz dos contextos que as influenciam.

Há uma ampla gama de elementos contextuais, dentre os quais, alguns costumam ser tratados como principais pela literatura da ciência política e da administração pública. Wu et al. (2014), por exemplo, destacam quatro fatores que possuem maior relevância: **(1) o grau de facilidade para a implementação da política pública; (2) a intensidade das mudanças políticas e econômicas; (3) o grau de abertura do processo de implementação a diferentes atores; (4) o nível de descentralização do setor público.**

O **primeiro fator** tem relação com o quão propício o ambiente é para a implementação da política pública. Para os autores, o ambiente é propício se houver um apoio político relativamente forte às intenções da política pública que será implementada e se a capacidade burocrática para as ações de implementação for relativamente forte. Isto é, o ambiente é propício se as condições políticas e técnicas forem adequadas para pôr em prática as ações planejadas no âmbito da política pública visando a atingir os resultados esperados.

O **segundo fator** se refere à velocidade e ao tamanho das mudanças políticas e econômicas que estão ocorrendo no ambiente onde a política será ou está sendo

implementada. Essas mudanças podem ocorrer de maneira incremental ou de maneira brusca.

O **terceiro fator** está relacionado ao “grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita” (Wu et al., 2014, p. 105). Nesse aspecto, os autores apontam que regimes políticos mais abertos e pluralistas tenderão a contar com a participação de ONGs, instituições filantrópicas, imprensa etc. na construção, implementação e avaliação das políticas. Isso pode implicar no fomento ou redução de conflitos que envolvem uma determinada política pública, dependendo do nível de aceitação dos diversos grupos que possuem relação com a área desta política e o nível de regularização dos conflitos ou nível de consenso exigido (Sabatier; Weible, 2007) na fase de agenda e formulação da política.

O **quarto fator** lança luz sobre a influência do grau de descentralização do setor público no contexto de implementação de políticas públicas. Como apontado pelos autores, nas últimas décadas, a maioria dos países realizam algum nível e tipo de descentralização para a implementação de políticas públicas. Entenda-se por descentralização a ação de transmitir a outras camadas político-administrativas do sistema político a autoridade para promover ações, que nesse caso visam à implementação de políticas públicas. Por exemplo, em um sistema federativo o governo central pode transferir para governos locais a responsabilidade e a autoridade de implementar uma determinada política.

Os diferentes tipos e graus de descentralização geram contextos distintos que afetam de maneira variada “a forma como as decisões relacionadas à adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados, e os atores administrativos e não burocráticos coordenados para a implementação” (Wu et al., 2014, p. 106). Este fator será abordado com mais propriedade na categoria de análise que trata sobre os atores.

Um destaque importante é que os fatores se influenciam mutuamente. É possível citar, por exemplo, que uma maior descentralização (quarto fator) pode promover a participação de mais atores no processo (terceiro fator), o que por sua vez pode ampliar ou reduzir o nível de aceitação da política, tornando o ambiente menos propício para sua implementação (primeiro fator).

Os próprios autores propõem um esquema que relaciona os dois primeiros fatores. Conforme o Quadro 1 apresenta, Wu et al. (2014) estabelecem uma

tipologia para designar os contextos de implementação segundo o maior ou menor grau de facilidade para a implementação da política pública e segundo a intensidade do ritmo de mudança política e econômica.

**Quadro 1 - Tipologia de contextos de implementação segundo o grau de facilidade para a implementação e o ritmo de mudança política**

		INTENSIDADE DAS MUDANÇAS POLÍTICAS E ECONÔMICAS	
		Mudança incremental	Mudança brusca
GRAU DE FACILIDADE PARA A IMPLEMENTAÇÃO	Ambiente propício	<b>Contexto estável vantajoso</b> Implementação depende de projetos viáveis e da construção de capacidade da rede burocrática <i>- Abordagem - “Parceria”</i>	<b>Contexto transitório</b> Implementação depende se há sustentação política e/ou liderança burocrática iminente <i>- Abordagem - “Empreendedora”</i>
	Ambiente não propício	<b>Contexto estável desvantajoso</b> Implementação depende de habilidade na criação de “espaço para manobra”, política burocrática <i>- Abordagem - “Enfrentamento ou Manobra”</i>	<b>Contexto “queda livre”</b> Implementação sujeita ao padrão “stop-start”, atrasos indefinidos e grande dificuldade de coordenação <i>- Abordagem - “Controle de danos”</i>

**Fonte:** adaptado de Wu et al. (2014).

Em um ambiente propício com mudança incremental no ambiente político e econômico, se apresenta um **contexto estável vantajoso**, no qual a implementação depende da construção de projetos viáveis e da mobilização das capacidades existentes na rede burocrática. A abordagem mais comum neste contexto é a de parceria entre os atores interessados na implementação daquela política.

Em situações de mudança incremental em que o ambiente não é propício para a implementação (faltam recursos ou há conflito), a implementação, que se configura em **contexto estável desvantajoso**, dependerá da criação do que os autores chamam de espaços de manobra. Isto é, do uso de estratégias que possam garantir uma implementação adequada da política dentro dos limites possíveis em termos dos recursos disponíveis ou de potenciais recursos que possam ser adquiridos visando à implementação. Ou ainda estratégias visando dar à política um tom mais técnico, com o propósito de reduzir conflitos políticos. Estas ações estão relacionadas a um processo de implementação em concomitante busca de melhores condições no sentido de tornar o ambiente mais propício para o processo.

Nos casos em que o ambiente é propício, mas há mudanças bruscas acontecendo no ambiente político e econômico, a implementação dependerá da existência de sustentação política e/ou de liderança burocrática iminente. Este

contexto é chamado de **transitório**. A abordagem indicada pelos autores nesse contexto é a empreendedora, em que os atores envolvidos com a implementação da política deverão focar em ações rápidas, visando a garantir sua execução em pouco espaço de tempo, dada a instabilidade político-econômica vigente.

E, por último, o **contexto “queda livre”** é aquele onde o ambiente não é propício e há mudanças bruscas ocorrendo no ambiente político e econômico. A abordagem indicada para esse momento é a de “controle de danos”, que consiste basicamente em esperar por condições melhores e pela abertura de janelas de oportunidade ou pela estabilização do sistema político-econômico, mobilizando a política para novos contextos que permitam ações propositivas de implementação.

Outro autor que estabelece uma discussão sobre contextos de implementação é Richard E. Matland (1995). Em seu modelo de análise, o autor propõe que os contextos de implementação de políticas públicas podem ser caracterizados segundo o grau de **ambiguidade** e **conflito** que incidem sobre a política.

Ambas as variáveis emergem do campo das teorias organizacionais, e estão relacionadas diretamente ao aspecto da tomada de decisão. No caso da teoria de Matland, estão relacionadas ao aspecto decisório do campo de políticas públicas.

Matland procura trabalhar com a definição de configurações distintas que se apresentam quando uma decisão envolve mais ou menos incerteza nas descrições normativas (ambiguidade) e mais ou menos conflito entre os atores envolvidos com as decisões, seja com relação aos meios para atingir determinado objetivo ou com relação aos fins, que diz respeito aos conflitos quanto aos próprios objetivos de uma determinada política.

Analisando essas relações, o autor estabelece um modelo onde tais configurações estão postas em diferentes graus (alto conflito e baixa ambiguidade, alto conflito e alta ambiguidade, baixo conflito e baixa ambiguidade e baixo conflito e alta ambiguidade). O Quadro 2 ajuda a ilustrar essas ideias.

Cada um dos quadrantes representa uma configuração para a implementação de uma dada política. Pensando no Ciclo de Políticas Públicas, o grau de cada uma destas variáveis começa a ser definido na fase de escolha dos problemas a serem tratados (agenda) pelos governantes, é alterado (ou não), em seguida, na etapa de formulação, e mesmo durante o processo de implementação, dado que determinadas

ações ou eventos podem gerar mudanças de grau em cada uma destas variáveis (Casula, 2017; Matland, 1995).

**Quadro 2 - Modelo de Ambiguidade e Conflito de Matland**

		CONFLITO	
		Baixa	Alta
AMBIGUIDADE	Baixa	<b>IMPLEMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> <i>- O que sustenta o processo? - Recursos</i>	<b>IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA</b> <i>- O que sustenta o processo? - Poder</i>
	Alta	<b>IMPLEMENTAÇÃO EXPERIMENTAL</b> <i>- O que sustenta o processo? - Condições contextuais</i>	<b>IMPLEMENTAÇÃO SIMBÓLICA</b> <i>- O que sustenta o processo? - Força da coalizão</i>

**Fonte:** adaptado de Matland (1995).

Portanto, o modelo não busca dar uma posição definitiva para cada política analisada. O mesmo permite e exige a compreensão da configuração de uma política por meio de sua análise histórica e contextual. Num determinado momento, uma determinada política pode ter características que a imputam ao quadrante da **implementação experimental** (baixo conflito e alta ambiguidade). Nessa configuração, as condições dos poderes locais garantiriam seu formato tal qual planejado inicialmente, caso tivessem os recursos necessários, ou determinariam adequações segundo suas capacidades.

Em outro momento, no qual ocorressem determinações legais mais diretivas de como a política deve ser implementada e no qual os recursos dispostos para sua implementação fossem garantidos a todos os governos locais, esta mesma política migraria para um tipo de **implementação administrativa**.

Cabe destacar que políticas que contam com a participação de governos locais na implementação podem ter uma determinada configuração numa região e outra configuração em outra região, dado que os níveis de conflito ou de ambiguidade podem variar no âmbito das decisões de implementação dos governos locais.

Na **implementação política**, que remete a um alto grau de conflito entre os atores e um baixo nível de ambiguidade, os formuladores sustentam a implementação de uma dada política através do poder que detêm. Garantindo, com este poder, que as decisões, apesar de conflituosas, sejam executadas de modo a assegurar as definições normativas que constam nos documentos oficiais.

Já na **implementação simbólica**, o alto grau de conflito e de ambiguidade é sinônimo de uma pluralidade de concepções sobre o que representa e de que forma tal política deve ser implementada. Embora a maioria das políticas deste tipo tenha uma meta específica, muitas vezes as mesmas são expostas de forma ampla, sem definição de submetas ou planos de ação, o que impossibilita a definição rigorosa dos meios para atingir a meta. Isso acontece por conta da alta ambiguidade e da indefinição de como atingir esses objetivos (conflitos quanto aos meios), ou do entendimento do que de fato seria, por exemplo, “melhorar a educação básica” (conflito quanto aos fins). Outros exemplos de metas deste tipo de política seriam: acabar com a pobreza, aumentar o índice de emprego, acabar com a corrupção etc.

Ambos os referenciais sobre contextos de implementação apresentados denotam a importância de se olhar para o desenvolvimento das políticas públicas no tempo. Indicando, ainda, que os diferentes contextos que se apresentam em cada momento influenciarão de formas distintas nos processos de implementação. Estes referenciais ajudam também a entender os principais fatores que devem constar numa análise sobre contextos de implementação.

### 2.3.

#### **Atores: implementação de políticas em modelos de governança**

Tendo sido expostas algumas das principais características relacionadas à análise de sistemas políticos, subsistemas de políticas e contextos de implementação, cabe agora olhar para os agentes sociais que atuam no campo das políticas públicas.

Para isso, é importante destacar, inicialmente, que o Estado vem passando por mudanças que decorrem do constante fomento ao processo de descentralização, que mobilizou mudanças internas e externas em sua estrutura. São mudanças que afetam diretamente a composição do campo de políticas públicas, incluindo mais atores e configurando novas formas de organização dos mesmos (Avelar; Ball, 2019).

No âmbito das mudanças internas, devido à complexificação das relações sociais, econômicas, políticas, diplomáticas etc., os organismos estatais também se complexificaram, passando a se subdividir entre vários ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias, gerências, regionais etc. Unidades cada vez mais próximas do âmbito local e, simultaneamente, cada vez mais distantes do governo

central (Wilson, 2000). Além dessas divisões administrativas, diversos modelos estatais também aderiram a divisões políticas, como a divisão proposta pelo modelo federativo, já abordado anteriormente.

No que tange às mudanças externas, é possível indicar que o Estado foi se tornando cada vez mais permeável. Kickert e Klijn (1997 apud Casula, 2017) destacam que, do pós-Segunda Guerra em diante, os Estados transitaram entre três configurações diferentes: (1) modelo monocêntrico/clássico; (2) modelo intergovernamental; e (3) modelo de governança.

De acordo com Casula (2017, p. 1131)

O modelo monocêntrico descreveu o advento e o desenvolvimento do estado de bem-estar social e caracterizou-se por uma centralização das decisões e pela organização hierárquica de tarefas de gestão. Desde os anos 1960, esse modelo enfrentou vários problemas relacionados com os problemas clássicos que caracterizam um modelo funcional hierárquico: a alta rigidez, a baixa comunicação horizontal de informação, a segmentação e sua compartimentalização. (Casula, 2017, p. 1131).

Devido ao esgotamento do modelo monocêntrico, o modelo intergovernamental se difundiu como estrutura de organização dos Estados. Segundo Casula, este novo modelo se difundiu rapidamente entre os países, trazendo conceitos centrais para a modelagem da estrutura estatal como “as noções de delegação e descentralização e uma atenção especial à natureza participativa do formulador de políticas” (*ibidem*). O autor salienta que este modelo fomentou ainda “a presença de um sistema ascendente e policêntrico em que o nível inferior de governo participa da definição de políticas” (*ibid.*).

A chave para diferenciar o modelo intergovernamental (segundo modelo) do modelo de governança (terceiro modelo) está na abertura da participação ativa no processo de construção e implementação de políticas a atores privados durante a difusão do que é conhecido na literatura como *New Public Management* (Rhodes, 2000) ou Nova Gestão Pública ou Gerencialismo (Bresser Pereira, 2000). Trata-se de um modelo de governo que passa a estabelecer relações fluidas de interdependência entre os atores públicos e privados, fazendo com que o nível de heterogeneidade que garantia a diferenciação entre estes atores seja cada vez menor (Casula, 2017).

Com isso, se formou num novo quadro, no qual o Estado passou, cada vez mais, a ser um organismo central que coordena, juntamente a outros variados atores

sociais, as decisões tomadas para a gestão, organização e desenvolvimento da sociedade que governa.

A organização dos Estados modernos em modelos de governança fomenta ainda mais a complexidade apontada nas seções anteriores, devido à existência de uma multiplicidade de níveis (unidades administrativas) e camadas (unidades políticas) compostas por uma ampla gama de atores que precisam se relacionar para tomarem uma série de decisões importantes.

Os conceitos de níveis e camadas são trabalhados por Michael Hill e Peter Hupe (2002, 2003) na análises que elaboram sobre como as relações e os processos decisórios deles originados influenciam as políticas públicas.

Tomando o surgimento da União Europeia como marco, os autores refletem sobre a necessidade de se pensar novas abordagens e dimensões de análise que possibilitassem entender a implementação de políticas públicas levando em conta sua tramitação: entre subunidades administrativas do Estado (camadas); e entre os diversos níveis hierárquicos dos diferentes órgãos e subsistemas decisórios (níveis). As camadas se referem a unidades decisórias autônomas entre si, ainda que interdependentes. Enquanto os níveis se referem às unidades decisórias com poder de normatização e ordenamento sobre as unidades inferiores. A Figura 1 tenta tornar a compreensão sobre essas ideias um pouco menos abstrata.

**Figura 1 - Esquema ilustrativo da perspectiva dos processos decisórios com múltiplos níveis e camadas**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Na perspectiva do **nível**, as decisões são tomadas e coordenadas de forma hierárquica. Isto é, numa estrutura que prevê que as relações são baseadas em comando e controle, segundo a posição de cada um nessa mesma estrutura. Um exemplo simples seria o tipo de relação em que um chefe determina que um funcionário deva produzir um relatório.



De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 181), existem tentativas de estabelecer relações baseadas em “colaboração e incentivos” nos níveis, entretanto destacam que “na era moderna esses processos legais continuam a formar a base para a implementação em todos os governos”. Os autores também apontam que

As instruções podem ser expedidas através de legislativos condescendentes, mas também diretamente do executivo para a administração. Esses tipos de processos legais são parte necessária da adaptação dos enunciados gerais de intenção, que normalmente resultam do estágio da tomada de decisão, às circunstâncias e situações específicas que os administradores enfrentam na base, no esforço de alterar o comportamento societário no rumo desejado pelos tomadores da decisão. Mesmo no caso de esforços para desenvolver relações mais colaborativas com os grupos-alvo, as ações administrativas têm que estar respaldadas na autoridade legal dada pelos legislativos e executivos. (*ibidem*)

Desta forma, ainda que as relações possam ser baseadas em colaboração e incentivos, a configuração das interações nos níveis exige o respaldo de instrumentos de autoridade, e isto determinará o desenvolvimento de relações hierárquicas de ordenação. Cabe destacar, entretanto, que apesar deste tipo de relação vinculado à ordenação, os burocratas possuem discricionariedade, conceito que Lotta e Santiago (2017, p. 23) apontam como “o espaço para escolhas legais garantido formalmente”.

Já na perspectiva da **camada**, as decisões são tomadas e coordenadas numa estrutura heterárquica, onde cada ator (como os entes federados) possui autonomia para regular as decisões à sua maneira, estabelecendo relações de interação com as demais camadas, regidas por negociação, estabelecimento de consensos etc.

As camadas e os níveis são compostos por vários indivíduos e organizações que atuam como atores estatais. No caso brasileiro, uma camada pode ser um município, um estado ou a União. Enquanto um nível pode ser: uma gerência ou uma secretaria, compostas para tratar de um determinado tema, como as políticas educacionais.

Dentro dos níveis há atores de escalões variados que a literatura de ciência política vai classificar como burocracias de alto, médio e baixo escalão. Além dessas categorias, Hoyler e Campos (2019) abordam acerca de um tipo de burocratas que transita na fronteira entre o médio escalão e o baixo escalão. Segundo os autores:

em burocracias complexas e de grande porte, a equipe chefiada pelo médio escalão não necessariamente é do nível de rua e não lida diretamente com a população. Ainda que consideremos tal delimitação do médio escalão, a literatura ainda não estudou outra camada,

que opera entre o médio escalão e o nível de rua. A relação dessa camada com os documentos é fundamental e a denominamos de *back-office* (Hoyler; Campos, 2019, p. 8)

A diferenciação entre as categorias está relacionada com o foco que cada uma possui e com a sua posição hierárquica. No **alto escalão**, as preocupações com a fase da agenda, as ações de planejamento inicial da política e a composição de arranjos políticos favoráveis às suas intenções são dominantes (Hoyler; Campos, 2019).

No sistema político brasileiro, o alto escalão é composto por membros do poder executivo (presidente, governador e prefeito), do poder judiciário (juízes, procuradores etc.), do poder legislativo (deputados, senadores e vereadores) e pelas principais chefias de instituições da estrutura dos governos federal, estadual e municipal (ministérios e secretarias).

Os **burocratas do médio escalão**, que são comandados pelo alto escalão, atuam com mais foco no gerenciamento, análise e coordenação das políticas pensadas pelo alto escalão (Hoyler; Campos, 2019). Segundo Pires (Pires, 2011), este grupo de burocratas tem dois papéis centrais: um papel tático-gerencial e um papel técnico-político. Com relação ao primeiro papel:

Cabe a estes atores, no interior de uma organização, traduzirem as diretrizes e decisões do nível estratégico em instruções e procedimentos a serem executados pelos agentes do nível operacional. Neste processo destacam-se elementos como características pessoais dos gerentes para promover a liderança e motivação da equipe, graus de autonomia para sua atuação, e os procedimentos e técnicas para estimular e monitorar o desempenho de seus subordinados, assim como controlar suas condutas desviantes. (Pires, 2011, p. 5)

Com relação ao papel técnico-político, Pires (Pires, 2011, p. 5) destaca que estes atores também atuam “[...] diretamente ou por meio de associações, partidos e outras instituições, como agentes de negociações e barganhas em contínuas reconfigurações da própria política”. Isto é, possuem papel de influência junto ao alto escalão.

No caso brasileiro, normalmente o médio escalão é composto por diretores, gerentes ou outros cargos que coordenam uma equipe de funcionários na instituição onde atuam.

O *back-office*, por sua vez, seria composto por estes funcionários que são chefiados pelos burocratas do médio escalão e não atuam em interação direta com o público. No âmbito desta Tese, se estendeu um pouco o conceito de *back-office* utilizado por Hoyler e Campos (2019). Para os autores, o *back-office* seria composto por indivíduos cuja principal função é cumprir “obrigações de autuar, carimbar e

numerar páginas, havendo pouco espaço para interferir” no conteúdo das políticas. Consideraremos para os fins dessa pesquisa que estes atores também podem atuar no gerenciamento, análise e coordenação de políticas públicas. Principalmente pela influência que podem exercer sobre os burocratas de médio escalão para que esses exerçam influência sobre o alto escalão. Entretanto, seu papel político é um pouco menos amplo do que os burocratas de médio escalão, tendo, de fato, um papel mais técnico e administrativo.

Seriam exemplos de atores de *back-office*: escrivães, técnicos que atuam com tecnologia e infraestrutura nas secretarias e outros profissionais que são gerenciados por atores de médio escalão e não atuam diretamente em contato com o público.

Por último, os **burocratas do baixo escalão** têm como principais preocupações a interação com o público e com seus superiores no médio escalão. São exemplos: professores, policiais, enfermeiros, atendentes ou outros profissionais que atuam como servidores públicos e prestam serviços em interação direta com a população. Também possuem algum papel político, mas dependem fortemente da atuação via sindicatos, principalmente, para que esse papel se efetive.

Desta forma, os níveis são compostos por atores que se dividem entre estes vários “escalões”, estabelecendo relações de comando e controle — no caso das relações estabelecidas no âmbito dos níveis — ou de interação, negociação e colaboração — no caso das relações estabelecidas no âmbito das camadas.

Destaca-se que, mesmo nas relações de comando e controle, os agentes de níveis mais baixos normalmente possuem discricionariedade suficiente para atuarem na implementação das políticas, visando adaptá-las às realidades para as quais estão traduzindo a política formulada ou às suas visões de mundo. Estas ações discricionárias, certas vezes, podem levar a política a rumos distintos daqueles estimados pelo alto escalão.

Embora os níveis sejam regidos por relações de autoridade, o espaço discricionário na implementação de políticas permite que os implementadores as conduzam para um sentido diferente daquele pretendido em sua formulação. Isso pode ser feito sem que sejam violadas as regras estabelecidas.

Apesar de os níveis e camadas tratarem da estrutura estatal em si, cabe destacar ainda que, com base na configuração dos modelos de governança dos

Estados modernos, atores não-estatais também possuem um espaço relevante de participação e decisão.

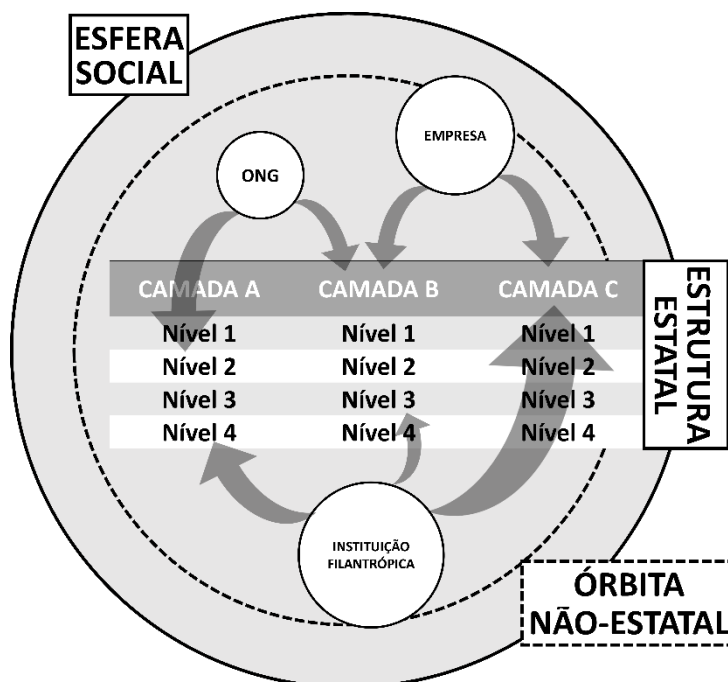
Há casos, por exemplo, onde estes atores são trazidos para dentro da estrutura estatal com a finalidade de que sejam responsáveis pela oferta de políticas públicas específicas. Isto ocorre na área da saúde brasileira, onde OSCIPs assumem a oferta do serviço em alguns casos, conforme exemplo dado na seção anterior.

Há também os casos do desenvolvimento de *soft policy*, conforme abordado por Torenvlied e Akkerman (2004, tradução e grifos nossos):

Recentemente [...] um tipo diferente de sistema de formulação de políticas tem recebido muita atenção. Esta é uma classe específica de sistemas de formulação de políticas [com múltiplos níveis e camadas], empiricamente caracterizada pela existência de camadas relativamente autônomas de tomada de decisão (Hooghe e Marks, 2003) que muitas vezes produzem “*soft policy*”, como recomendações, campanhas de informação e planos de ação, em vez de decisões diretas [sobre as políticas públicas].

Conforme apontado pelos autores, é possível destacar que, para além dos níveis e camadas que compõem a estrutura de Estados que se configuram em modelos de governança ampla, existem também outros núcleos autônomos de atores não-estatais que atuam junto aos atores estatais produzindo políticas públicas. A Figura 2 ajuda na compreensão dessa perspectiva.

**Figura 2 - Esquema de influência de atores não-estatais na estrutura estatal**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Estes atores não-estatais, como empresas, organizações não-governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, associações de pesquisa, sindicatos, movimentos sociais etc. fazem parte da esfera social e atuam dentro do sistema político de forma autônoma, podendo influenciar as decisões tomadas no âmbito dos níveis e/ou camadas da estrutura estatal. Ações de *lobby*, produção de relatórios sobre determinadas políticas públicas, produção de propagandas ou manuais de implementação são alguns dos instrumentos utilizados por eles para influenciar o processo de produção de políticas públicas e as decisões inerentes a ele. Somado aos conceitos de níveis e camadas, os atores não estatais, farão parte do que se conceitua nesta pesquisa como **órbita não-estatal**, representada pelo círculo tracejado na Figura 2.

A proposição da ideia de órbita não-estatal visa complementar a proposta que Hill e Hupe (2002, 2003) fazem ao dividir o estado entre níveis e camadas. Destaca-se que essa classificação está mais relacionada à ideia de “governança” do à ideia de “governação”. Como esta Tese tem como uma de suas bases a segunda perspectiva, pela compreensão de que atores não-estatais também exercem influência e controle sobre as decisões estatais no sistema político brasileiro, identificou-se como necessária a proposição de um aparato imagético que pudesse complementar as ideias de níveis e camadas de Hill e Hupe. Enquanto estes dois conceitos apresentam uma visão de horizontalidade e verticalidade para a governação, a “órbita não-estatal” evoca uma imagem de corpos (ou atores) que interagem e influenciam a estrutura que está no centro, mobilizando em conjunto, neste sentido, a perspectiva da governança.

Os atores da órbita não-estatal podem desenvolver influências sobre as camadas e sobre os níveis da estrutura estatal. A influência sobre as camadas pode se dar, por exemplo, através de negociações ou argumentações com membros do poder legislativo e/ou executivo. A influência sobre os níveis<sup>11</sup> pode se dar com a entrada de algum membro ou ator destas organizações diretamente na estrutura de Secretarias ou Conselhos de Educação, por exemplo.

A importância de se olhar para as relações estabelecidas entre os vários níveis, camadas e os atores não-estatais, principalmente tendo como base Estados

---

<sup>11</sup> Um trabalho relevante que mostra a influência dos atores não-estatais nos níveis é o de Avelar e Ball (2019).

organizados em modelos de governança, se situa no que, desde a década de 1970, autores como McLaughlin e Berman (1975) chamam de processos de micro e macro implementação.

Em uma análise sobre a implementação de políticas públicas em 200 distritos escolares dos Estados Unidos, os autores identificaram um conjunto de elementos do nível micro que impactam diretamente no nível macro. Alguns dos elementos apontados pelos autores estão relacionados a decisões que perpassam relações entre os níveis, camadas e a órbita não-estatal.

Por exemplo: os autores apontam que uma implementação efetiva depende da receptividade à mudança do cenário institucional do nível micro — tema que já foi abordado na seção anterior, que discute sobre a categoria dos contextos de implementação. Compreendendo que um contexto receptivo é relevante, relações em prol da política e mudanças que se deseja implementar precisam ser desenvolvidas entre os atores das camadas e níveis visando criar um ambiente propício para sua implementação. Os atores presentes na órbita não-estatal que atuam no subsistema de políticas específico também precisam ser considerados, no sentido de evitar possíveis conflitos que possam prejudicar a implementação da política — tal qual também já fora abordado a partir do referencial de Matland (1995) na seção sobre os contextos de implementação.

Desta forma, é notória a relevância de utilizar referenciais que permitam compreender a complexidade da produção de políticas públicas em Estados configurados em modelos de governança, que contam com a participação de múltiplos atores postulando por interesses e visões de mundo diversas.

## **2.4.**

### **Instrumentos de políticas públicas**

Seguindo a lógica estabelecida para este capítulo, após a compreensão de quem são os atores, é preciso entender como eles atuam na realidade das políticas públicas. Uma das vertentes analíticas dos estudos de implementação tem seu foco nos instrumentos e ferramentas utilizados para a tradução das intenções dos atores envolvidos com as políticas públicas em resultados. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 188) destacam que “o processo de dar substância a uma decisão governamental sempre envolve a escolha de diversas ferramentas disponíveis que puderem individualmente dar alguma contribuição para a promoção da política”.

Estes autores apresentam uma taxonomia de instrumentos de políticas públicas baseada no modelo “NATO” de Christopher Hood (1986 apud Howlett; Ramesh; Perl, 2013). O modelo divide os instrumentos em quatro tipos. (1) Os **instrumentos “nodais”** fazem menção às estratégias que envolvem o uso de informações pelo governo enquanto atores políticos centrais — esses instrumentos serão denominados como **instrumentos informacionais** no texto que segue, para facilitar a compreensão. (2) As **ferramentas de “autoridade”** fazem menção às ações que o Estado toma por via de seus poderes legais. (3) Há também os instrumentos vinculados ao **“tesouro”**, isto é, ao uso de recursos financeiros para o alcance dos objetivos. (4) E os **instrumentos de “organização”**, que envolvem a mobilização de arranjos variados para a atuação do Estado e outros atores sociais.

Na categoria de **instrumentos nodais ou informacionais**, estão inclusas ferramentas como: campanhas públicas de informação; exortação ou persuasão (como as propagandas negativas nas embalagens de cigarro, por exemplo); realização de benchmarkings (levantamento de boas práticas e de experiências específicas na implementação de políticas, por exemplo); o uso e divulgação de indicadores variados; e a composição de comissões e inquéritos (como a CPI da Covid-19 no Brasil).

Na categoria dos **instrumentos de autoridade**, podem ser citados: estratégias de regulação de comando e controle (como, por exemplo, a “Lei Seca” que determina que um condutor não pode dirigir após ingerir álcool); ações de permissão de autorregulação (como a delegação de que conselhos profissionais certifiquem e regulem a atividade de determinadas áreas, por exemplo); e a criação de comitês ou comissões consultivas, com o intuito de aconselhar os gestores públicos a tomar determinadas decisões.

No que tange aos **instrumentos do tesouro**, os autores citam: os subsídios governamentais que podem ser cedidos, como verbas, incentivos fiscais ou empréstimos; ou desincentivos financeiros, como impostos e taxas de uso; e ações visando financiar a composição de grupos de interesse, como o investimento em *think tanks*.

Quanto aos **instrumentos de organização**, são citados alguns dos arranjos aos quais o Estado adere para sua atuação. Incluem-se: provisão direta, com uma organização que mobiliza ações controladas inteiramente pelo Estado (como no caso do policiamento, no caso brasileiro); organização para a provisão de bens ou

serviços via empresas públicas<sup>12</sup> (como é o caso da Petrobrás no Brasil); organização de *Quangos* — organizações governamentais quase autônomas (é o mesmo caso das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIPs no Brasil, que atuam em áreas típicas do setor público com interesse social, como a área da saúde); promoção de ações via parcerias público-privadas (é o caso das concessões de rodovias brasileiras a empresas privadas); ações via trabalho voluntário, que podem ser estimuladas ou apoiadas pelo Estado (como ações visando a arrecadação de roupas e alimentos para pessoas com necessidade mobilizadas por instituições filantrópicas); criação de mercado (iniciar a produção e comercialização de um bem, ou legalizar um mercado já existente, por exemplo); ações de (re)organização governamental ou administrativa (como a promoção de mudanças de organograma em determinados departamentos, por exemplo).

Estes vários instrumentos podem ainda ser classificados a partir da definição se são utilizados para influenciar diretamente os resultados da política pública, o que os classifica como **substantivos**; ou se eles têm foco na manipulação dos processos políticos pelos quais a política pública passará até chegar aos resultados, o que os classifica como **procedimentais** (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). No Quadro 3 consta uma exposição das ferramentas divididas entre estas duas categorizações.

**Quadro 3 - Classificação de instrumentos de políticas públicas**

		CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS SEGUNDO SUAS CARACTERÍSTICAS			
		Informação (nodais)	Autoridade	Tesouro	Organização
CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS SEGUNDO SEU FOCO DE UTILIZAÇÃO	Substantivos	-Conselhos -Treinamento -Relatórios -Registros	-Regulação -Autorregulação -Licenciamento	-Verbas -Taxas de uso -Empréstimos -Créditos tributários	-Provisão direta -Empresas públicas -Parcerias -Quangos
	Procedimentais	-Conferências -Comissões de inquérito -Geração ou ocultamento de informações	-Decretos -Comitês ou - Comissões consultivas	-Financiamento de <i>think tanks</i> -Fomento à criação de grupos de interesse	-Reorganizações governamentais ou administrativas -Criação de mercado

**Fonte:** adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

<sup>12</sup> A diferença entre a provisão direta e via empresas públicas, é que a segunda tem alguma autonomia para a tomada de decisões.



Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), os instrumentos escolhidos também variam segundo o **nível de envolvimento direto do Estado com as decisões da política pública**<sup>13</sup>. Cabe destacar, entretanto, que esta classificação realizada pelos autores não leva em conta as relações entre distintos níveis de governo. Isto é, não explora o grau de obrigatoriedade da adoção por parte dos governos subnacionais com relação aos instrumentos criados pelos governos centrais.

Como essa discussão é relevante nesta Tese, a classificação proposta por Howlett, Ramesh e Perl (2013) foi atualizada de modo a propor uma divisão dos instrumentos de políticas públicas segundo o maior ou menor grau de autonomia que os governos subnacionais possuem para decidirem adotar ou não instrumentos criados pelos governos centrais com foco em determinadas áreas de políticas públicas e nas decisões atreladas. O Quadro 4 procura apresentar essas ideias de modo sintético.

**Quadro 4 - Classificação dos instrumentos de políticas públicas segundo o grau de obrigatoriedade da adoção dos instrumentos pelos entes subnacionais**

Áreas e decisões que envolvem mais autonomia dos governos subnacionais	Instrumentos voluntários	Instrumentos compulsórios	Áreas e decisões que envolvem menos autonomia dos governos subnacionais
--	-----------------------------	------------------------------	---

Fonte: adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Os **instrumentos voluntários** seriam aqueles que os entes subnacionais têm plena autonomia para optarem ou não por adotar. No outro extremo, os **instrumentos compulsórios** seriam aqueles com adoção obrigatória por estes entes. Destaca-se que pode haver instrumentos compulsórios com ampla ambiguidade em suas definições, cuja característica permitiria que os entes subnacionais os utilizem ou os redesenhem segundo suas capacidades e interesses, apesar de serem de uso/adoção obrigatória.

Outro aspecto importante da discussão sobre instrumentos de políticas públicas trata do contexto de seleção desses instrumentos por parte dos tomadores de decisão. Uma forma de classificá-los dentro dessa perspectiva está relacionada ao **grau de mudança que se almeja alcançar** através da política pública para a

<sup>13</sup> Num dos extremos, Estados menos pluralistas e mais centralizadores tenderão a escolher instrumentos com teor mais compulsório e diretivo (como a oferta de bens e serviços realizada por empresas públicas, por exemplo). Enquanto, no outro extremo, Estados mais pluralistas e com mais descentralização na tomada de decisão optarão por instrumentos com teor mais voluntarista (como o financiamento de ações realizadas por instituições filantrópicas, por exemplo).

qual os instrumentos serão utilizados. Políticas públicas que almejam grandes mudanças exigirão **instrumentos mais complexos** com maior possibilidade de gerar e sustentar as alterações esperadas no quadro político, social e econômico. Instrumentos mais complexos, por exemplo, seriam: grandes reorganizações governamentais ou a criação de mercados. Políticas que almejam mudanças de menor ordem, por outro lado, permitem o uso de **instrumentos menos complexos**, como a realização de campanhas de publicidade, por exemplo.

Outros dois fatores que implicam nos tipos de instrumentos a serem utilizados são o **nível de capacidade estatal** e o **grau de complexidade do subsistema de políticas** no qual determinada política pública está situada (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Cabe, neste ponto, abrir um parêntese visando tratar do conceito de **capacidades estatais**. Há diferentes perspectivas para sua definição (Cingolani, 2013; Filgueiras; Koga; Viana, 2020; Gomide; Pereira; Machado, 2018; Gomide; Pires, 2014). Algumas das definições derivam de uma importância maior atribuída a recursos técnicos ou financeiros enquanto outras dão mais importância a recursos políticos e sociais dos burocratas.

A maior parte da literatura sobre o tema, devido ao seu viés weberiano e estatista (Cingolani, 2013), entende que capacidades estatais tratam apenas de recursos do próprio Estado, definindo o conceito, por exemplo, como “a habilidade do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais” (Gomide; Pereira, 2018, p. 937).

Entretanto, outras perspectivas mais recentes com viés mais pluralista, como a de Parsons (2004 apud Wu; Ramesh; Howlett, 2015, p. 166), compreendem que as capacidades estatais indicam o potencial de “costura” dos governos modernos. Para esse autor, as capacidades estatais seriam as habilidades e ferramentas utilizadas “para unir a multiplicidade das organizações e interesses para fabricar um tecido político coerente” (*ibidem*). Este viés assume que o Estado é uma entidade que faz parte da sociedade que governa e que toma decisões influenciado, ou até mesmo constrangido, pelos demais atores e entidades que compõem essa sociedade.

Neste sentido, Gomide e Pereira (2018, p. 938) apontam que a compreensão dessa perspectiva é de que o nível de capacidade estatal para a produção de políticas públicas seria “uma função de fatores internos — como infraestrutura

organizacional, recursos (humanos e financeiros) e sistemas de gestão — e externos, incluindo apoio social, qualidade dos relacionamentos entre Estado e sociedade e acesso a informações”.

Com relação à complexidade do subsistema, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 194) apontam que esta é determinada em parte pelo “tipo de problemas que os implementadores enfrentam, especialmente sua "tratabilidade" ou facilidade de solução”. Pode-se indicar que as variáveis contextuais apresentadas em seção anterior, como o nível de ambiguidade e conflito que marca a política, também é um dos elementos que determina o grau desta complexidade.

O Quadro 5 indica os tipos de instrumentos que tenderão a ser utilizados nos diferentes contextos que surgem da relação entre o nível de capacidades estatais e o tipo de subsistema de políticas onde determinada política pública tramita, segundo sua complexidade.

**Quadro 5 - Classificação dos instrumentos de políticas públicas segundo o nível de capacidades estatais e o tipo de subsistema de políticas segundo sua complexidade**

		TIPO DE SUBSISTEMA DE POLÍTICAS	
		Complexo	Simples
NÍVEL DE CAPACIDADES ESTATAIS	Alto	<b>Foco em instrumentos de gestão ou diretivos (organização)</b>  <i>Ex.: Provisão direta, Reorganização governamental ou administrativa</i>	<b>Foco em instrumentos de autoridade</b>  <i>Ex.: Regulação, Criação de comitês consultivo</i>
	Baixo	<b>Foco em instrumentos de subsídio (tesouro)</b>  <i>Ex.: Distribuição de verbas e financiamento de grupo de interesse</i>	<b>Foco em instrumentos de informação</b>  <i>Ex.: Campanhas de publicidade</i>

**Fonte:** adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Contextos de alta capacidade estatal e subsistemas mais complexos tendem a propiciar/exigir o uso de **instrumentos de gestão ou diretivos (ou de organização)** por parte do Estado. Como a complexidade é alta e há capacidades suficientes no âmbito estatal, é vantajoso assumir determinada política pública por completo, visando garantir a estabilidade da oferta.

Contextos de alta capacidade estatal em subsistemas mais simples, mobilizarão a utilização de **instrumentos de autoridade**. Como há uma gama de capacidades estatais a sua disposição e o ambiente de decisões é simples, o Estado tende a atuar através de ações regulatórias, da promoção de parcerias público-privadas para a oferta da política pública etc.

Contextos em que há baixa capacidade estatal e alta complexidade do subsistema mobilizam o uso de **instrumentos de subsídio (ou tesouro)**. O Estado precisa garantir apoio às suas propostas, principalmente devido à baixa capacidade que possui, o que fomenta a opção pela distribuição de verbas e o financiamento de grupos de interesse que possam dar suporte político às suas intenções.

E, por último, contextos de baixa capacidade estatal e em subsistemas mais simples permitem o uso de **instrumentos baseados na informação**. Com um subsistema mais simples e um baixo nível de capacidades estatais para mobilizar instrumentos mais complexos, o Estado tende a utilizar instrumentos mais simples, como campanhas de publicidade, visando influenciar o comportamento das pessoas para agirem conforme os interesses do Estado.

A seleção dos instrumentos é parte importante dos processos de implementação. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) a efetividade da implementação de uma política pública variará segundo a **consistência dos instrumentos selecionados**. Essa consistência seria formada pela adequação dos instrumentos selecionados aos objetivos almejados e pela coerência desses instrumentos com instrumentos já utilizados no âmbito do subsistema de políticas. A efetividade também variará segundo o **nível de coerência dos objetivos políticos almejados** com relação ao histórico e contextos do sistema político e do subsistema de políticas onde a política pública está situada. Conforme o Quadro 6, a implementação pode ser ótima, ineficaz, mal gerida ou fraca/subótima segundo os diferentes arranjos entre estas duas variáveis.

**Quadro 6 - Possíveis resultados da implementação de políticas públicas segundo a consistência dos instrumentos e a coerência dos objetivos**

		CONSISTÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
		Consistentes	Inconsistentes
COERÊNCIA DOS OBJETIVOS POLÍTICOS	Coerentes	Implementação ótima	Implementação ineficaz
	Incoerentes	Implementação mal gerida	Implementação falha

**Fonte:** adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 193, 230–231).

É importante destacar que estas variáveis estão associadas também à forma como os atores envolvidos com o subsistema de políticas no qual determinada política pública se vincula percebem esta consistência em termos dos instrumentos e coerência em termos dos objetivos.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), instrumentos de políticas públicas consistentes com objetivos coerentes sucederiam numa **implementação ótima**. Já instrumentos adequados com objetivos incoerentes sucederiam numa **implementação mal gerida**. Isto é, elementos contextuais do sistema político e/ou do subsistema de políticas que não foram levados em conta podem afetar o alcance dos objetivos estimados. Esta segunda configuração pode se dar como efeito do que Hacker (2004) chama de “conversão”: situações em que os instrumentos destinados à implementação de uma política podem ser utilizados pelos agentes de implementação com foco em objetivos distintos daqueles estimados pelos formuladores da política pública.

Situações de **implementação ineficaz** seriam aquelas em que, apesar de haver objetivos coerentes, os instrumentos são inconsistentes para alcançar tais objetivos. Hacker (2004) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam que essa situação pode ser propiciada por momentos de “deriva”<sup>14</sup>: situações em que novos objetivos surgem e os instrumentos utilizados são inconsistentes para alcançá-los. Isso pode ocorrer em momentos de mudanças bruscas na realidade social, com o surgimento de um problema repentino. O surgimento de uma nova doença, por exemplo, pode tornar as decisões e instrumentos utilizados no âmbito do subsistema de políticas da saúde inconsistentes com o novo problema e a necessidade de solucioná-lo<sup>15</sup>. Estes novos problemas podem também ter efeitos colaterais inesperados de políticas implementadas anteriormente.

E, por último, objetivos incoerentes em conjunção com instrumentos inconsistentes, tendem a ocasionar situações de **implementação falha**. Uma parte dos objetivos pode ser atendida, enquanto outra parte pode não ser. Essa situação gera certa imprevisibilidade na implementação, e pode acontecer em decorrência

---

<sup>14</sup> Em Hacker (2004), o termo original é “*drift*”. Em Howlett, Ramesh e Perl (2013), ele aparece traduzido como “deriva”. Termo que se achou adequado à analogia proposta.

<sup>15</sup> É importante ressaltar que nem todo problema social é tomado como um problema político automaticamente. No exemplo dado, se assume que a “nova doença” transforma-se imediatamente num novo objetivo político, partindo de uma perspectiva de que o Estado existe para a promoção de um tipo de bem-estar social sem divergências interpretativas. Entretanto, a realidade é bem mais complexa e conta com diversos postulados do que seria de fato “bem-estar social”.

de situações “em que novos fins e meios são simplesmente adicionados aos existentes, sem abandonar os anteriores” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 230), o que pode promover incoerência aos objetivos e inconsistência aos instrumentos.

Como apresentado nesta seção, os instrumentos podem ser classificados de várias formas levando em conta fatores distintos, como: **características próprias do instrumentos** (nodais ou informacionais; de autoridade; de tesouro ou financeiros; de organização); **o foco que possuem** (substantivos ou procedimentais); **o grau de obrigatoriedade da adoção dos instrumentos pelos entes subnacionais** (voluntários ou compulsórios); **o grau de mudança que se almeja alcançar através da política pública** (instrumentos mais ou menos complexos); e **o nível de capacidades estatais à disposição e o tipo de subsistema político, segundo sua complexidade** (instrumentos de gestão ou diretivos, instrumentos de subsídio, instrumentos de autoridade e instrumentos de informação).

Por último, tratou-se sobre os possíveis resultados da implementação de políticas públicas segundo a consistência dos instrumentos de políticas públicas e a coerência dos objetivos almejados.

## 2.5. Síntese do arcabouço teórico

Antes de avançar para o capítulo seguinte, cabe estabelecer um resumo dos conceitos, perspectivas e abordagens centrais apresentados e mobilizados no arcabouço teórico proposto para este estudo. Tal resumo consta no Quadro 7.

Como já indicado, o trabalho se propõe a abordar as várias categorias que permeiam e imprimem complexidade ao fenômeno da implementação de políticas públicas. Para isso, articula diferentes referenciais no sentido de estabelecer um arcabouço teórico que dê conta desta proposição.

A compreensão de como o sistema político e o subsistema de políticas analisado estão estruturados, dos contextos que permeiam a tomada de decisões envolvendo políticas públicas, de como múltiplos atores se relacionam no âmbito dessas decisões e dos instrumentos de políticas públicas que fazem uso para tanto foi o caminho selecionado para apresentar e discutir sobre a coordenação nacional e a implementação de políticas que envolvem distintos níveis de governo.

**Quadro 7 - Resumo dos elementos teóricos apresentados no capítulo**

<b>Categoria</b>	<b>Principais conceitos e abordagens</b>
<b>Sistema político e subsistema de políticas educacionais</b>	Federalismo brasileiro (Arretche, 2010, 2020) + organização do subsistema de políticas da educação brasileira (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017; Segatto; Abrucio, 2016)
	Coordenação nacional da educação brasileira + Ausência de Sistema Nacional de Educação (Segatto; Abrucio, 2016)
	Conceito de estágios de implementação: primeira, segunda e terceira ordens (elaboração própria)
<b>Contextos</b>	4 fatores contextuais: (1) grau de facilidade para a implementação da política pública; (2) intensidade das mudanças políticas e econômicas; (3) grau de abertura do processo de implementação a diferentes atores; (4) nível de descentralização do setor público
	+ Tipologia de contextos segundo o grau de facilidade da implementação e o ritmo de mudança política (Wu et al., 2014)
	Modelo de ambiguidade e conflito (Matland, 1995)
<b>Atores</b>	Governança (Casula, 2017)
	Perspectiva de análise multinível e multicamadas (Hill; Hupe, 2003)
	Conceito de <i>soft policy</i> (Torenvlied; Akkerman, 2004) + Conceito de “órbita não-estatal” (elaboração própria)
<b>Instrumentos de políticas públicas</b>	Classificações de instrumentos de políticas públicas: segundo suas características; segundo o grau de obrigatoriedade da adoção dos instrumentos pelos entes subnacionais; segundo o nível de capacidades estatais e o tipo de subsistema político de acordo com sua complexidade (Howlett; Ramesh; Perl, 2013)
	Possíveis resultados da implementação de políticas públicas segundo a consistência dos instrumentos e a coerência dos objetivos (Howlett; Ramesh; Perl, 2013)

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

### 3

## Metodologia

Este capítulo apresentará o percurso metodológico do estudo. Para tanto, são apresentados: o problema de pesquisa e objetivos; o delineamento da pesquisa; as estratégias seguidas na revisão de literatura realizada; a escolha dos estados selecionados como casos específicos; informações sobre a coleta de dados; bem como sobre o processo de análise.

### 3.1.

#### Problema de pesquisa e objetivos

A principal pergunta que o estudo procura responder é: **Como os processos de coordenação nacional de políticas públicas influenciam a implementação de políticas educacionais que transitam entre os diferentes níveis de governo do sistema político brasileiro?**

Para responder a essa questão, foi selecionada uma política educacional brasileira formulada recentemente, que vem sendo implementada nos últimos anos: a Reforma do Ensino Médio, também conhecida como Novo Ensino Médio. A política foi formulada pelo governo federal e vem sendo implementada pelos governos estaduais, responsáveis legais pelo ensino médio no Brasil.

Partindo de pesquisa prévia sobre o processo de implementação em diversos estados do país, foram selecionados dois estados com contextos locais e condições de implementação da Reforma diferenciados, buscando entender, por exemplo: quais os efeitos do processo de implementação de políticas educacionais que percorrem vários níveis e camadas de um sistema político? Como a trajetória anterior (*path dependence*<sup>16</sup>) das políticas dos sistemas locais afetam a implementação de uma política desenhada pelo governo central? De que maneiras os contextos vigentes nos sistemas locais influenciam nos resultados da implementação da Reforma?

---

<sup>16</sup> O termo *path dependence* é utilizado no campo de estudos da ciência política e da administração pública para se referir à composição histórica que moldou a realidade política tal qual se encontra manifestada. Ele deriva, mais especificamente, da literatura do neoinstitucionalismo e diz respeito ao fato de que escolhas tomadas no passado influenciam as escolhas atuais (Fawcett, 2006, p. 193).



Essas questões corroboram os objetivos da pesquisa, que seguem apresentados.

### 3.1.1.

#### Objetivo geral

Compreender como os processos de coordenação nacional de políticas públicas influenciaram a implementação da Reforma do Ensino Médio, considerando que a formulação e a implementação foram realizadas por diferentes níveis de governo.

### 3.1.2.

#### Objetivos intermediários

1. Descrever os contextos dos subsistemas de educação, federal e dos estados, anteriores à implementação do Novo Ensino Médio;
2. Analisar o modo como se deu o processo de implementação do Novo Ensino Médio no país, com foco na compreensão da coordenação nacional da política;
3. Analisar o processo de implementação do Novo Ensino Médio em dois estados selecionados, no sentido de compreender as possíveis influências dos contextos anteriores e da coordenação nacional.

### 3.2.

#### Delineamento e decisões metodológicas

O estudo tem natureza **analítica**, conforme a definição de Gil (2008). Para esse autor, esta categoria inclui “pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 2008, p. 28).

O estudo foi desenvolvido com base na **estratégia aninhada concomitante de métodos mistos**, conforme apresentada por Cresswell (2007, p. 217, 220–221). Ele e outros autores, como Johnson e Onwuegbuzie (2004), defendem que a utilização de métodos mistos pode ajudar o pesquisador, pelo potencial de complementaridade entre as abordagens *quali* e *quanti*.

Dentre as possibilidades apresentadas por Cresswell (2007) para a articulação entre as abordagens, optou-se pelo modelo da estratégia aninhada concomitante, que permite tomar os dados quantitativos como complementares aos

dados qualitativos; definindo assim a segunda perspectiva como prioritária. Desta maneira, os dados foram articulados e, em seguida, analisados a partir de categorias de análise qualitativas retiradas da teoria e/ou que emergiram do campo.

### 3.3. Estratégias de revisão de literatura

Apesar de o pesquisador já possuir um vasto material sobre a política abordada, derivado da dissertação defendida em 2019, foi necessário realizar uma nova revisão bibliográfica sobre o tema da Reforma do Ensino Médio, com o propósito de identificar os temas e perspectivas mobilizados atualmente na literatura sobre essa política.

A busca principal foi feita no dia 11 de junho de 2021, através da base do Google Acadêmico, utilizando o software *Harzing's Publish or Perish* (versão: 7.33.3388.7819) (Harzing, 2016). Definiu-se um vasto conjunto de palavras-chave<sup>17</sup> e um período temporal que se estendia de 1º de janeiro de 2016 até 11 de junho de 2021. O período se inicia em 2016 pelo fato de ter sido o ano de promulgação da Medida Provisória da Reforma do Ensino Médio e se encerra em junho de 2021 pelo fato de ter sido o momento em que a busca pelos materiais foi realizada, como citado.

Esta busca retornou mil publicações — volume máximo de publicações que podem ser encontradas na base do Google Acadêmico utilizando este software. Uma busca direta no Google Scholar retornou 2.230 trabalhos. Apesar deste retorno de no máximo mil publicações ser uma limitação do software, destaca-se como positivo o fato de o programa retornar os dados relativos às publicações de forma tabulada. Isso possibilita a exportação dos dados para o Excel, ou outro software de planilhas, o que facilita a análise das publicações encontradas.

Além disso, conforme as análises dos trabalhos encontrados demonstrou, não havia a necessidade de analisar os 2.230 trabalhos decorrentes da busca no Google Scholar, pois além de vários trabalhos estarem repetidos, com os mil trabalhos analisados já foi possível exaurir os temas encontrados. Os títulos dos mil

---

<sup>17</sup>As palavras-chave utilizadas foram: MP 746/2016; MP nº 746/2016; MP 746/16; MP nº 746/16; MP 746 de 2016; MP nº 746 de 2016; Medida Provisória 746/2016; Medida Provisória nº 746/2016; Medida Provisória 746/16; Medida Provisória nº 746/16; Medida Provisória 746 de 2016; Medida Provisória nº 746 de 2016; Lei 13.415/2017; Lei nº 13.415/2017; Lei 13.415/17; Lei 13.415 de 2017; Lei nº 13.415 de 2017; Lei 13415/2017; Lei nº 13415/2017; Lei 13415/17; Lei nº 13415/17; Lei 13415 de 2017; Lei nº 13415 de 2017; reforma do ensino médio; novo ensino médio.

trabalhos encontrados foram analisados para dividir os trabalhos conforme as categorias apresentadas no quadro que segue:

**Quadro 8 - Categorias da revisão de literatura**

<b>Categorias</b>	<b>Explicação</b>
Relação direta	Quando a publicação trata sobre a política de Reforma do Ensino Médio diretamente, tomando-a como um objeto de análise (principal ou secundário) para embasar parte dos principais argumentos do trabalho
Relação transversal	Quando a publicação cita a política, mas com o intuito de apresentar seus impactos ou reverberações sobre um outro objeto de análise, não discutindo sobre a política de Reforma do Ensino Médio diretamente
Sem relação	Quando nenhuma condição acima foi cumprida, constando apenas a simples menção no texto de alguma das palavras-chaves buscadas e do assunto da Reforma
Repetição	Quando a publicação era uma repetição de uma outra que já havia sido categorizada

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Dos mil trabalhos encontrados: 377 tratavam apenas sobre temas transversais; outros 340 não tinham relação com o tema ou estavam repetidos; e apenas 283 tratavam diretamente sobre o tema da Reforma do Ensino Médio.

Os anos de publicações dos 283 textos que tratavam diretamente sobre a Reforma do Ensino Médio estavam divididos da seguinte forma:

**Tabela 1 - Distribuição das 283 publicações por ano**

<b>Ano de publicação</b>	<b>Quantidade</b>
2016	6
2017	53
2018	65
2019	77
2020	58
2021	24

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Como os dados indicam, houve um aumento das publicações sobre a Reforma do Ensino Médio em 2017. Esse aumento se estendeu até 2020, quando houve uma queda nas publicações, o que pode estar relacionado a um direcionamento das discussões para o tema da pandemia e seus efeitos na educação, além da redução das polêmicas em torno da Reforma do Ensino Médio e da sua discussão na esfera pública.

A Tabela 2 apresenta uma distribuição dos 283 trabalhos relevantes por tipo de publicação. Cerca de 75% dos trabalhos foram artigos publicados em congressos ou periódicos. Os outros 25% se dividem entre capítulos de livro (6%); dissertações (10%); Trabalhos de Conclusão de Curso/Monografias (6%); além de quatro Teses, uma Nota Técnica e um Relatório.

**Tabela 2 - Distribuição das 283 publicações por tipo**

Tipo de publicação	Quantidade
Artigo	214
Capítulo	18
Dissertação	29
Nota técnica	1
Relatório	1
TCC	16
Tese	4

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Dentre os periódicos com mais publicações, se encontram: Trabalho Necessário<sup>18</sup> (8); Germinal: Marxismo e Educação em Debate (7); Retratos da Escola (4); Educação & Sociedade (4); e Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal (4). Dentre os eventos com publicações a respeito, se destacam: Reuniões Nacionais da Anped e o Congresso Nacional de Educação (Conedu).

Visando compreender os tópicos abordados e perspectivas das 283 publicações, foi realizada a leitura de seus resumos. Como 24 destes trabalhos não possuíam resumo, foi necessário realizar uma leitura dinâmica na íntegra destes trabalhos em específico.

Dentre as 283 publicações, foram encontradas 7 revisões de literatura sobre o tema da Reforma do Ensino Médio, o que foi interessante no sentido de dar validação aos achados desta revisão.

De modo a facilitar a visualização sobre os temas encontrados na revisão, foram elaboradas duas nuvens de palavras: uma utilizando os títulos destas 283 publicações e uma utilizando os resumos. Foi excluído um conjunto de 982 palavras sem relevância para a construção da nuvem (“*stopwords*”), como conjunções, preposições etc. As nuvens de palavras foram construídas através do software ATLAS.ti (versão 8.4.22). Foram mantidas apenas as palavras que apareciam pelo menos 4 vezes, no caso dos títulos, e pelo menos 20 vezes<sup>19</sup>, no caso dos resumos.

As análises específicas sobre temas encontrados na revisão de literatura encontram-se apresentadas no capítulo 4 desta Tese.

<sup>18</sup> A edição de número 39 da revista Trabalho Necessário, lançada em 2021, foi dedicada ao tema da Reforma do Ensino Médio. Seu título foi: “A reforma do Ensino Médio na contramão da democracia”. Ver mais em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/issue/view/2497>

<sup>19</sup> O ATLAS.ti gera uma barra de rolagem estipulando um número mínimo de repetições para as palavras que se deseja que apareçam na nuvem em cada estágio dessa barra. Os valores de repetições em cada estágio valor parece ser determinado através de um algoritmo próprio do programa. Optou-se por essa seleção de palavras que apareçam pelo menos 4 vezes ou 20 vezes, levando em conta uma análise visual da nuvem formada com estas configurações.

### 3.4. Escolha dos estados

A decisão já mencionada de selecionar dois estados brasileiros para análise foi tomada no sentido de compreender como diferentes contextos foram afetados pelos fatores vinculados à coordenação nacional estabelecida para a implementação dessa política. Os estados foram selecionados com base no seguintes critérios: (1) o contexto dos estados segundo o grau de experiências prévias consolidadas implementadas no ensino médio de cada sistema de ensino estadual até meados de 2018; (2) o “impacto da reforma” no momento de assimilação inicial da nova política, isto é, a mobilização de cada estado com relação à promoção ou não do conjunto de mudanças trazidas pela Reforma já no primeiro momento; e (3) indicativos de ações de implementação em andamento.

Sobre os dois primeiros critérios, os dados tomados para análise partiram de dois estudos: Lotta et al. (2021) e Lotta e Bauer (2018). No artigo de 2021, as autoras tipificaram os contextos do momento inicial da implementação da política pelos estados (até meados de 2018) a partir de duas variáveis: (1) o grau de inovações, e de consolidação dessas inovações, implementadas no ensino médio de cada sistema de ensino estadual (o que chamaram de tipos de “experiências prévias”); (2) a mobilização de cada estado com relação à promoção ou não, já naquele primeiro momento, das mudanças trazidas pela Reforma (o que chamaram de “impacto da reforma”). Nesse sentido, Lotta et al. (2021, p. 406) propõem o quadro que segue apresentado:

**Quadro 9 - Impactos da Reforma do Ensino Médio nos Estados**

	<b>Alto impacto da reforma</b>	<b>Baixo impacto da reforma</b>
<b>Estados com experiências prévias incipientes</b>	1. Estados com poucas experiências prévias de mudança, fortemente impactados pela reforma (na quantidade ou no conteúdo). Fazem parte deste grupo dois estados.	2. Estados com poucas experiências prévias de mudança, em que o impacto da reforma é proporcional à adesão aos sistemas de indução do governo federal. Fazem parte deste grupo doze estados.
<b>Estados com fortes experiências prévias</b>	3. Estados com experiências significativas antes da reforma, nos quais a Lei impulsiona mudanças. Fazem parte deste grupo seis estados.	4. Estados com experiências significativas integradas, caracterizando um movimento mais abrangente, nos quais a Lei não impulsiona mudanças em virtude da complexidade anterior. Fazem parte deste grupo sete estados.

Fonte: Lotta et al. (2021, p. 406).

Apesar de neste artigo as autoras não mencionarem os estados que compõem cada quadrante, tendo apresentado apenas o quantitativo, foi possível encontrar informações específicas de cada estado no relatório completo da mesma pesquisa (Lotta; Bauer, 2018), que está disponibilizado no site do Consed<sup>20</sup>. Os dados deste relatório permitem identificar o contexto de cada estado, o que serviu para auxiliar na escolha dos estados a serem analisados.

Para a proposição do terceiro critério, foram utilizados mais quatro outros trabalhos. O primeiro foi o livro de Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020, p. 23 *et seq.*) onde são apresentados os resultados de um questionário submetido aos estados no segundo semestre de 2019. Este questionário tinha o propósito de coletar informações sobre o andamento do processo de implementação do Novo Ensino Médio.

Os outros três trabalhos foram realizados com uma perspectiva longitudinal no sentido de dar continuidade à pesquisa iniciada em Lotta e Bauer (2018). O autor desta Tese esteve envolvido na coleta e na análise preliminar de alguns dados desse estudo, que foi publicado pelo Instituto Unibanco em setembro de 2020 (Lotta; Bauer, 2020).

O terceiro estudo, também desenvolvido com apoio do Instituto Unibanco e com a coordenação de Gabriela S. Lotta e Marcela Bauer, foi iniciado no final de 2020 e concluído no início de 2021. Apesar de o relatório deste estudo não ter sido publicado até o momento de conclusão desta Tese, o autor trabalhou ativamente na coleta e análise dos dados. Por isso, os resultados puderam ser mobilizados para apoiar a seleção dos casos.

O mesmo se dá com o quarto estudo, que ainda também não fora publicado. Este estudo possui uma especificidade: ao invés de analisar todas as redes estaduais do país, este último teve como foco quatro redes específicas, selecionadas com base nos mesmos critérios apresentados nesta Tese. Este último estudo teve como proposta ouvir diversos atores destas redes e aprofundar mais o entendimento da implementação nestes estados.

Com os achados dos dois estudos publicados (Lotta; Bauer, 2018, 2020), do livro de Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020), do artigo de Lotta et al. (2021) e

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<https://www.consed.org.br/storage/download/5c193ca8d7268.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2022.

dos resultados encontrados nos dois estudos ainda não publicados, concluídos em 2021, foi possível compreender os indicativos de ações de implementação. Para a definição destes indicativos foi levado em conta o andamento da construção de instrumentos importantes para a política, como o Plano de Implementação, a criação de Comitês específicos nas Secretarias para a implementação da política nas redes etc., como será visto nos capítulos que seguem.

Com base nos três critérios apresentados, foram selecionados como casos específicos para o estudo da implementação da política os seguintes estados: **Piauí** e **Mato Grosso do Sul**. Seguem algumas das principais motivações para essa seleção.

Analisando as variáveis propostas por Lotta et al. (2021) como um *continuum*, optou-se por selecionar um estado em cada extremo. Isto é, foi selecionado um estado do quadrante respectivo a poucas experiências prévias e baixo impacto promovido pela Reforma no primeiro momento (primeiro extremo), e um outro estado do quadrante de fortes experiências prévias e forte impacto da Reforma (segundo extremo).

Pelas análises estabelecidas com base em Lotta e Bauer (2018) e Lotta et al. (2021), o estado do Piauí era um dos estados que se situava no primeiro extremo, enquanto o estado do Mato Grosso do Sul era um dos que se situavam no segundo extremo.

Cabe destacar que, apesar de ter experiências menos abrangentes e de, inicialmente, não ter se mobilizado tão ativamente para a implementação da política logo após sua promulgação, o estado do Piauí foi um dos estados do primeiro extremo que teve algum grau efetivo de engajamento em prol da política durante o ano de 2020. Isso foi levado em conta, já que o caso de um estado sem engajamento efetivo para a promoção de ações de implementação da política precisaria ser explorado através de categorias de análise distintas das mobilizadas nesta Tese e direcionaria o estudo para outros objetivos. Por conta disso, optou-se pela seleção de um estado que tivesse ações de implementação observáveis. Isto é, um estado com indicativos de ações de implementação dentre aqueles estados que figuravam no primeiro extremo na análise de Lotta e Bauer (2018) e Lotta et al. (2021).

A escolha de Mato Grosso do Sul se justifica pelo fato de ocupar o extremo dos estados com fortes experiências prévias e forte impacto da Reforma. O estado se destacava com relação a estas experiências prévias ao mesmo tempo que indicava

ter uma forte relação com o governo federal e com o Consed, o que foi também mobilizado nesta decisão. A perspectiva metodológica deste trabalho se desvia da tentativa de querer tomar esses estados como representativos por uma proposta indutiva, e também de tomá-los apenas como casos específicos e isolados. A proposta que se segue é a de que, a partir da observação do processo de implementação nesses estados, será possível ter um panorama de algumas das principais questões que os estados brasileiros enfrentam no processo de implementação do Novo Ensino Médio, e compreender de que modo a coordenação nacional afetou esse processo nos casos observados.

### 3.5.

#### Coleta de dados

Partindo de experiência anterior de pesquisa (Carvalho, 2019), foi possível constatar que alguns procedimentos de coleta foram bastante proveitosos para o estudo dessa temática: como o *clipping* e a pesquisa documental. Além desses, se fez uso também de entrevistas semiestruturadas. Seguem breves explicações sobre cada um dos métodos utilizados.

O método *clipping* é muito usado no campo do jornalismo para a coleta de publicações sobre um determinado tema. Fez-se uso da ferramenta *Google Alerts*, que realiza uma busca diária de textos na internet de acordo com palavras-chaves selecionadas previamente, e envia periodicamente um compilado destes textos para o e-mail do usuário. Em posse desse compilado, foi possível ler os conteúdos selecionados pela ferramenta, e identificar novas informações e dados que pudessem contribuir com as análises. O período configurado para recebimento do compilado do *Google Alerts* foi diário, e as palavras-chaves configuradas para a busca foram: ensino médio; implementação do novo ensino médio; lei 13.415; novo ensino médio; reforma do ensino médio.

Com relação à **pesquisa documental**, foram tomados para análise os documentos oficiais publicados pelo governo federal e pelos governos estaduais que tinham relação direta com a temática da Reforma: portarias, resoluções, decretos etc. Além também dos documentos orientadores (em formato de relatórios, dossiês, guias ou slides) emitidos pelo governo federal, pelo Consed (especificamente pela Frente de Currículo e Novo Ensino Médio) e pelos Institutos e Fundações privados.



O Consed realizou algumas *lives* em seu canal no Youtube para a discussão com as Secretarias estaduais sobre aspectos da implementação do Novo Ensino Médio. As informações destas *lives* também foram tratadas como dados da pesquisa documental, além de outros materiais em vídeo que foram identificados como relevantes e seguirão citados devidamente, quando utilizados de fato.

Também foram utilizados dados de plataformas de monitoramento da implementação do Novo Ensino Médio, como: o Observatório do Movimento Pela Base<sup>21</sup> e o Painel de Acompanhamento do Novo Ensino Médio<sup>22</sup>. A maioria destes dados é do final de 2021 ou do início de 2022. Apesar de virem sendo atualizados, este período específico é importante, pois a implementação das mudanças em todas as escolas de ensino médio do país deveria ser iniciada no ano letivo de 2022 pelas SEEs. Entretanto, alguns dados foram coletados também em meados e no final de 2022.

Os dados quantitativos foram coletados em relatórios de pesquisas de organizações diversas ou são informações relativas aos repasses de verbas, obtidas junto à órgãos estatais. Algumas das principais fontes são: IBGE<sup>23</sup>, Inep<sup>24</sup>, FNDE<sup>25</sup>, MEC<sup>26</sup> e Todos Pela Educação<sup>27</sup>.

Quanto às **entrevistas semiestruturadas**, foram realizadas com burocratas das 26 SEEs (Secretarias Estaduais de Educação) e com a Secretaria de Educação do Distrito Federal. Estas entrevistas foram realizadas no âmbito de estudos dos quais o autor desta Tese participou junto ao Instituto Unibanco.

Os dados coletados nestas entrevistas permitiram explorar detalhes importantes que não constam nos documentos. Tais como: práticas dos atores, contextos de implementação, instrumentos de implementação utilizados e outros elementos relevantes para a pesquisa.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://tinyurl.com/4r46vf98>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://tinyurl.com/yck68da7>. Acesso em: 19 set. 2022

<sup>23</sup> Principalmente dados relacionados à educação da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD-Contínua). Ver mais em: <https://tinyurl.com/2tmtpn4a>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>24</sup> Dados do Censo Escolar, do Saeb e outras pesquisas.

<sup>25</sup> Informações relacionadas ao repasse de verbas, obtidas principalmente via Lei de Acesso à Informação.

<sup>26</sup> Informações obtidas via Lei de Acesso à Informação e no Painel de Acompanhamento do Novo Ensino Médio, disponível em: <https://tinyurl.com/yck68da7>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>27</sup> Relatórios: Educação Já! e Anuário Brasileiro da Educação Básica.

O Instituto Unibanco vem financiando pesquisas sobre a Reforma do Ensino Médio desde 2018. Dentre elas, é possível citar: o relatório de Lotta e Bauer (2018), cujos dados foram explorados posteriormente no artigo de Lotta et al. (2021); o relatório de Lotta e Bauer (2020), cujos principais dados foram coletados em março de 2020; a pesquisa que se iniciou no final de 2020 e foi concluída no início de 2021, cujo relatório ainda não foi publicado; e outro trabalho, iniciado em julho de 2021 e concluído no final deste mesmo ano, também ainda sem publicação.

Dentre os quatro estudos citados, os principais dados dos três primeiros foram coletados através de entrevistas com gestores envolvidos com a implementação da política nas 26 SEEs e da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF).

O último estudo analisa a implementação da política de modo mais aprofundado em quatro redes estaduais de educação selecionadas (MS, PI, RR e SP), duas delas sendo condizentes com as selecionadas nesta Tese. Nele, além da coleta de informações com gestores das SEEs e SEEDF, também foram entrevistados alguns técnicos das secretarias, os Secretários/Secretárias, coordenadores/coordenadoras de regionais de ensino, diretores/diretoras de escolas, representante dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) e representantes dos sindicatos dos professores em cada estado.

É válido destacar que o autor desta Tese esteve envolvido na coleta e análise dos dados nos três últimos trabalhos, tendo participado ativamente da construção dos relatórios de análise dos dois últimos.

Com relação aos roteiros das entrevistas realizadas nestes estudos, os temas tratados foram: ações de implementação; desafios do processo; contextos anteriores à promulgação da Reforma do Ensino Médio; organização da secretaria para a implementação; e relacionamento com/apoio por parte de outros atores, como o governo federal ou atores não-estatais. No último estudo, também foram incluídas questões sobre: impactos da pandemia no processo de implementação; conflitos entre atores envolvidos com a educação estadual e resistências com relação ao Novo Ensino Médio; e ações visando à promoção de uma implementação equitativa.

Desta forma, os dados coletados através destes estudos permitiram atender aos aspectos e às análises desejados nesta Tese, como será visto no próximo tópico.

### 3.6. Análises

Conforme expresso nos objetivos, o trabalho tem como principal eixo de análise a compreensão dos processos de implementação da política. Os dados qualitativos e quantitativos coletados foram usados de forma conjunta para o desenvolvimento do processo analítico.

Para a **análise dos dados qualitativos**, foi utilizada a metodologia da Análise de Conteúdo, com base no consolidado protocolo de Bardin (2004). Os dados foram analisados a partir de um conjunto de categorias de análise derivadas dos referenciais teóricos, que constam apresentados no capítulo 2, e que foram complementadas, quando necessário, com categorias que emergiram do campo.

Já a **análise estatística dos dados quantitativos** foi de natureza descritiva e buscou complementar as análises de documentos e das entrevistas. Como já destacado, a proposta da Tese, seguindo a estratégia aninhada concomitante de métodos mistos de Creswell (2007), foi a de tomar os dados qualitativos como prioritários e os dados quantitativos como dados de suporte, e analisá-los num só momento.

No que tange à perspectiva teórica mobilizada para a análise, conforme apresentado no capítulo 2, para desvendar o processo de implementação desta política, foi formado um arcabouço teórico que contém abordagens e modelos da ciência política relacionados a esta perspectiva analítica.

Procurou-se, por meio deste arcabouço, produzir resultados no sentido de explicar o processo de implementação do Novo Ensino Médio no país, de forma mais ampla, e nos dois estados selecionados. Procurou-se compreender esse processo à luz:

- da apresentação das características do sistema político brasileiro e de como elas afetam o subsistema de políticas educacionais, principalmente no que tange à coordenação federativa;
- do delineamento dos contextos de implementação;
- da identificação de quem são os atores que atuaram em prol desta política no país e nos estados selecionados, para o planejamento, execução e monitoramento do processo de implementação; e
- da tipificação dos recursos e das estratégias utilizadas pelos atores.

Com relação ao **período temporal**, os principais dados utilizados nas análises deste estudo estão dentro do intervalo que vai de 2012 a 2021. O período se inicia em 2012 pelo fato de as principais mobilizações com relação à reformulação do ensino médio terem iniciado este ano. E se encerra entre o final de 2021 e o início de 2022 pelo fato já destacado de que a implementação da política nas escolas deveria ser iniciada no ano letivo de 2022. Entretanto, alguns dados do ano de 2022 também foram mobilizados.

Com relação às **unidades de análise**, tomando por base a estrutura federativa brasileira e a divisão de responsabilidades dos entes federados com relação às políticas educacionais, o estudo teve por foco um olhar para o processo de implementação do Novo Ensino Médio envolvendo ações do governo federal e do governo estadual. Este último é o responsável prioritário pelo ensino médio no país, conforme o artigo 211 da Constituição Federal (Brasil, 1988), como já apontado.

O motivo para o estudo não direcionar as análises para a investigação do processo de implementação da política nas escolas está relacionado ao fato deste processo específico só ter sido iniciado em ampla escala em 2022. Nesse sentido, o foco da pesquisa esteve na implementação de primeira e segunda ordens. Como tratado anteriormente, a implementação de primeira ordem envolve as ações de atores do governo federal, e a de segunda ordem envolve as ações das Secretarias Estaduais de Educação e dos executivos estaduais.

Um dos **pressupostos** levantados pela Tese é o de que quanto maior a amplitude e consolidação de experiências anteriores inovadoras no ensino médio das redes estaduais, mais capacidade os estados terão para a gestão da implementação da política do Novo Ensino Médio<sup>28</sup>. Nesse aspecto, como já relatado, foram selecionados dois estados que tinham experiências anteriores interessantes, visando verificar como elas foram mobilizadas e/ou aproveitadas na implementação da Reforma.

Destaca-se que a pandemia gerou grandes impactos para os estados de forma geral, afetando também o processo de implementação da Reforma (Guimarães,

---

<sup>28</sup> O que já foi apontado em Lotta et al. (2021) no que tange à assimilação da política, e ao planejamento e ações iniciais do processo de implementação pelos estados.

2021). Portanto, também foi importante verificar como os estados lidaram com estes impactos.

As análises foram realizadas seguindo uma estrutura lógica que inicia com a apresentação dos dados relacionados à implementação do Novo Ensino Médio à nível nacional (capítulo 5), procurando identificar os fatores macro que impactaram todos os estados. Na sequência, a análise direciona seu foco à compreensão de aspectos da implementação relacionados aos dois estados selecionados como casos específicos (capítulo 6). O intuito desta lógica foi estabelecer um ponto de partida analítico das questões nacionais para então discutir sobre como esses aspectos amplos afetaram a implementação nas redes observadas.

## 4

### A política de reforma do ensino médio

Este capítulo trata sobre o objeto de estudo selecionado no âmbito da Tese. Tem como objetivos: apresentar o processo histórico e político que deu origem à Reforma do Ensino Médio; explicar sobre o conteúdo da política em si, ressaltando as principais mudanças trazidas por ela; relatar os principais documentos produzidos no âmbito da formulação e implementação da política; detalhar algumas das principais ações de implementação envolvendo os documentos apresentados anteriormente; e indicar os resultados da revisão de literatura elaborada no âmbito da pesquisa com o intuito de compreender se e de que forma o tema do Novo Ensino Médio vinha sendo tratado no campo científico.

#### 4.1.

##### Trajetória da Reforma

A ideia de reformar o ensino médio no país transita no campo da educação brasileira já há algum tempo, conforme dados de outras pesquisas já empreendidas (Carvalho, 2019). Há, por exemplo, uma publicação da Unesco de 2003 (Unesco, 2003), onde estão sistematizadas algumas propostas realizadas em um seminário internacional sobre o ensino médio que ocorreu em maio de 2001 na China.

Outro momento em que essa ideia começou a ganhar força foi no “Seminário Internacional Educação no Século XXI: modelos de sucesso”<sup>29</sup>. Este seminário foi realizado em 2007 no Congresso Nacional, em Brasília, e reuniu um conjunto de especialistas sobre o tema, vindos de países diversos, como Alemanha, Coreia, Estados Unidos, Itália, entre outros.

Em ambos os seminários citados, já estavam sendo discutidas algumas das propostas que entrariam em vigor com a reforma do ensino médio de 2016. Por exemplo: a composição de currículos organizados por competências no lugar da organização por disciplinas, o fomento à especialização via oferta de um currículo flexível onde os estudantes selecionam o que desejam estudar etc.

Silva (2018) traz um histórico dos marcos normativos que situam o ensino médio desde a LDB de 1996. Num desses marcos, destaca-se, por exemplo, como a perspectiva de um currículo baseado em habilidades e competências aparece no

---

<sup>29</sup> Ver mais em: <https://tinyurl.com/cm38ejk>

Brasil desde 1998 com a criação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM).

As pesquisas já empreendidas sobre o tema mostram também que algumas das outras propostas trazidas pela política da reforma em seu texto (na MP 746/2016 e na Lei 13.415/2017) já apareciam na agenda brasileira, ainda que com pouca força e com poucas iniciativas para colocá-las em prática em nível nacional. Desde o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, algumas destas propostas já vinham sendo discutidas. O fato de não terem ganhado força anteriormente de forma consolidada na agenda do subsistema de políticas da educação brasileira pode estar relacionado à pouca visibilidade que a etapa do ensino médio tinha no momento.

Apesar de também ser parte da educação básica, conforme a LDB de 1996, a etapa só começou a ganhar mais destaque a partir de 2009, quando, por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, ampliou-se a obrigatoriedade da matrícula em escola para a faixa etária de 4 a 17 anos<sup>30</sup>. No entanto, tal obrigatoriedade só foi concretizada em 2013, quando a etapa do ensino médio foi, de fato, incluída como parte da educação básica obrigatória na LDB, via Lei 12.796/2013 (Antunes; Sarturi; Aita, 2017).

É possível citar também outras políticas de fomento à oferta e à qualidade do ensino médio que foram desenvolvidas nesse mesmo período. Tais como: o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI)<sup>31</sup>, de 2009; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)<sup>32</sup>, de 2011; e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio<sup>33</sup>, de 2013.

Fomentada por essas iniciativas prévias, a agenda da política de reforma do ensino médio brasileiro começou a ganhar mais forma em 2012, com a instituição de uma comissão parlamentar especial: a CEENSI – Comissão Especial destinada a promover Estudos e proposições para a reformulação do Ensino médio. Esta Comissão foi criada em 15 de março de 2012, a partir de iniciativa do Deputado

---

<sup>30</sup> Com uma progressão normal, o aluno brasileiro deveria cursar o ensino médio dos 15 aos 17 anos de idade.

<sup>31</sup> Instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009. Ver mais em: <https://tinyurl.com/569ntamab>

<sup>32</sup> Instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Ver mais em: <https://tinyurl.com/4x4ds4vw>

<sup>33</sup> Instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013. Ver mais em: <https://tinyurl.com/shpc8ya6>

Reginaldo Lopes (Requerimento nº 4.337, de 2012<sup>34</sup>), tendo sido constituída e instalada em 23 de maio do mesmo ano, “com o objetivo de mobilizar os parlamentares para a discussão, o debate e a proposição de iniciativas com vistas a uma nova concepção para o ensino médio no país” (Brasil, 2013, p. 1).

As discussões desta Comissão se desenrolaram entre 2012 e 2013, contando com 20 audiências públicas realizadas em Brasília, e quatro seminários estaduais realizados em diferentes lugares do país (Piauí, Distrito Federal, Acre e Mato Grosso). Após as discussões no âmbito destes encontros, a CEENSI propôs em seu Relatório Final (nº 2, de 2013) a criação de um Projeto de Lei para reformar o ensino médio brasileiro, o PL nº 6.840, apresentado em 27 de novembro de 2013.

Este Projeto de Lei foi apreciado por algumas das Comissões legislativas nas quais foi submetido. Durante o processo de tramitação, foram propostos dois substitutivos ao projeto original. No entanto, a discussão acabou perdendo força e sendo arquivada entre o final de 2014 e início de 2015. Uma das possíveis hipóteses é que este arquivamento se deu por conta da situação política do país, em vias da proposição do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, e por 2014 ter sido um ano de eleição para Prefeitos e Vereadores, que deslocou os interesses políticos para os polos municipais e para outras áreas de políticas sob encargo dos municípios, como a educação fundamental, infraestrutura de transporte etc.

Com o arquivamento da discussão no âmbito legislativo, outras entidades começaram a se mobilizar para levar o processo adiante. Em 2015, o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed)<sup>35</sup> formou um grupo de trabalho (GT - Ensino Médio) para discutir sobre o Projeto de Lei 6.840/2013. Este grupo de trabalho elaborou um substitutivo informal ao PL, que foi apresentado ao ministro Mendonça Filho em agosto de 2016 (Consed, 2016). A MP 746 foi publicada por Michel Temer logo em seguida, em setembro do mesmo ano.

Mendonça Filho assumiu o Ministério da Educação em 2016, após Temer assumir a presidência como interino em maio de 2016 no início do processo de impeachment da ex-Presidenta Dilma Rousseff. O ministro Mendonça Filho teve um grande papel como empreendedor da reforma do ensino médio, conforme discutido em Carvalho (2019), devido à experiência vivenciada no estado de

<sup>34</sup> Ver mais em: <https://tinyurl.com/5eskjhep>

<sup>35</sup> Órgão da sociedade civil que congrega os secretários estaduais de educação (atuais ou ex-secretários).



Pernambuco. Durante a participação de Mendonça Filho no executivo do estado, foi implementada uma reformulação do ensino médio com propostas bastante similares às que foram postas em vigor com a MP 746/2016. Entre elas: as medidas de flexibilização curricular, inclusão de disciplina de projeto de vida, ampliação de carga horária, fomento ao desenvolvimento de parcerias entre o setor público da educação e o setor privado com ou sem fins lucrativos etc. As mudanças implementadas em Pernambuco renderam bons resultados nos indicadores educacionais do estado<sup>36</sup>.

Como discutido por Carvalho, Darbilly e Castro (Carvalho; Darbilly; Castro, 2018), havia uma confluência de fatores políticos que permitiram a abertura de uma janela de oportunidades (Kingdon, 2013) para que a reforma fosse posta em vigor por meio de uma medida provisória<sup>37</sup>. Após a proposição da política por meio da MP, foi formada uma Comissão Mista com deputados e senadores para discuti-la. As discussões duraram apenas dois meses (outubro e novembro de 2016), e se desenvolveram em 12 audiências públicas.

Os argumentos dos atores favoráveis à política se fundamentavam nos indicadores desta etapa de ensino. Seguem alguns dos dados retirados da Exposição de Motivos da MP. Em 2015, apenas 58% dos jovens de 15 a 17 anos (idade apropriada para a etapa) cursavam o ensino médio. 85% destes jovens estavam na rede pública. O Ideb geral do ensino médio teve um pequeno aumento de 8% entre 2005 e 2011, e ficou estagnado entre 2011 e 2015. A meta para o Ideb geral do ensino médio em 2015 era de 4,3, mas o resultado atingido foi apenas de 3,7. Somente Amazonas e Pernambuco atingiram as metas estaduais para o Ideb geral do ensino médio em 2015.

Entre 1995 e 2015 houve uma queda de 5,3% na proficiência em matemática dos alunos do 3º ano do ensino médio. A proficiência se manteve no nível 2 da escala do Saeb (escala que vai de 1 a 10), que corresponde a uma classificação “insuficiente” do aprendizado médio dos alunos em matemática (Brasil, 2018l). Já para língua portuguesa, a queda da proficiência entre 1995 e 2015 foi um pouco maior: 8%. Neste caso, houve ainda uma queda de nível na escala do Saeb, indo do

<sup>36</sup> De 2007 em diante, o ensino médio do estado deixou de ter uns dos piores valores no Ideb e passou a estar entre os estados com os maiores índices.

<sup>37</sup> Toda medida provisória deve respeitar o critério de urgência e relevância para sua proposição. No entanto, esses critérios são extremamente subjetivos. Motivo pelo qual a situação política determina muito mais a força ou a fraqueza das medidas provisórias propostas pelo executivo federal.

nível 3 para o nível 2 (a escala de língua portuguesa vai de 1 a 8). De qualquer maneira, tanto o nível 3 como o nível 2 correspondem a uma classificação “insuficiente” do aprendizado médio dos alunos em língua portuguesa (Brasil, 2018l).

Apesar da existência desses dados e dos argumentos pró-reforma propostos com base neles, ocorreram diversas tentativas de barrar, atrasar ou alterar os rumos da discussão no âmbito legislativo. Foram enviadas 568 emendas, das quais 148 foram acatadas pelo Relator da Comissão — conforme o Parecer nº 95/2016 (Brasil, 2016a). Foram submetidas ao Supremo Tribunal Federal duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, questionando a urgência e relevância da medida (critérios para a proposição de medidas provisórias). Foram enviadas diversas emendas visando alterar o texto da MP 746/2016. Foram solicitadas várias votações em separado de emendas não acatadas pelo relator em seu texto final. E além destas ações no âmbito legislativo, também ocorreram ações civis em protesto à reforma: como as milhares de ocupações de escolas e universidades por estudantes, que tinham como uma das pautas a discordância com a reforma (Carrano, 2017); e protestos de professores pelas ruas do país (Silva, 2018).

Os principais pontos de discordância destes atores que se manifestaram contrários à reforma eram o fato de ela estar sendo tramitada por meio de uma medida provisória, acelerando o processo e reduzindo a possibilidade de ampla participação e o tempo para a discussão da proposta, e o fato de a implementação da reforma depender de ampliação de recursos financeiros, enquanto ao mesmo tempo discutiam-se políticas de austeridade fiscal, tal como a “PEC do Teto”. Há também outros elementos contraditórios da lei, que tinha, por exemplo, como uma das bandeiras a defesa da escolha pelo estudante da área de formação do seu interesse, embora a MP não definisse que todas as escolas deveriam oferecer todas as áreas para a escolha pelos estudantes.

Apesar destas resistências, a reforma teve força suficiente para ser aprovada com poucas mudanças pela maioria dos parlamentares na Câmara e no Senado. A partir das emendas acatadas, foi feita uma nova versão da lei, que passou a ser discutida no formato do PLV nº 34/2016 - Projeto de Lei de Conversão<sup>38</sup> (Brasil,

---

<sup>38</sup> O PLV, ou Projeto de Lei de Conversão, é um documento que propõe revisões às Medidas Provisórias enviadas ao legislativo pelo Poder Executivo. Esse documento é apresentado pelo relator

2016c). Este PLV foi votado na Câmara e no Senado e aprovado, com cerca de 71% e 75% de votos a favor, respectivamente (Brasil, 2016d, 2017c). Na sequência da aprovação em ambas as casas, o PLV nº 34/2016 seguiu para o encargo de Michel Temer como Presidente. Em fevereiro de 2017, após apreciação dos pontos alterados, deu sanção e o fez ser convertido na Lei nº 13.415/2017<sup>39</sup>.

Foram realizadas duas principais mudanças no processo de tramitação da MP. A primeira foi a inclusão do seguinte parágrafo no artigo 3º da MP nº 746/2016: “§ 2º A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia”. A inclusão deste parágrafo se deu por conta das discussões em torno da remoção de várias disciplinas antes obrigatórias do currículo do novo ensino médio. No entanto, o termo “estudos e práticas” ainda é um tanto quanto vago, e tem menos peso do que o termo “disciplina” ou “componente curricular” utilizado no modelo de currículo antigo. A segunda mudança foi um aumento de prazo e do número de escolas a receberem repasses do Programa de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI). O prazo, especificamente, foi ampliado de 4 anos para 10 anos.

A Figura 3 apresenta um esquema ilustrado das interações entre o grupo que apoiou a aprovação da política (a coalizão pró-reforma) e o grupo que tentou impedi-la de avançar (a coalizão antirreforma). O processo foi iniciado com a percepção do problema (resultados ruins do ensino médio brasileiro) da parte dos atores da coalizão pró-reforma, que fizeram uso de recursos (autoridade legal-formal, opinião pública, informação e recursos financeiros) ao seu dispor para aproveitar a janela de oportunidades que se abriu com o impeachment e propor uma solução ao problema (reformular o ensino médio). A solução proposta já vinha sendo discutida anteriormente (PL nº 6.840/2013).

Com base nesse contexto, a solução foi proposta através de um método legislativo que acelera o processo de tramitação de políticas públicas (medida provisória). Devido à escolha desse método e à discordância com algumas das medidas propostas para resolver os problemas identificados, outros atores se

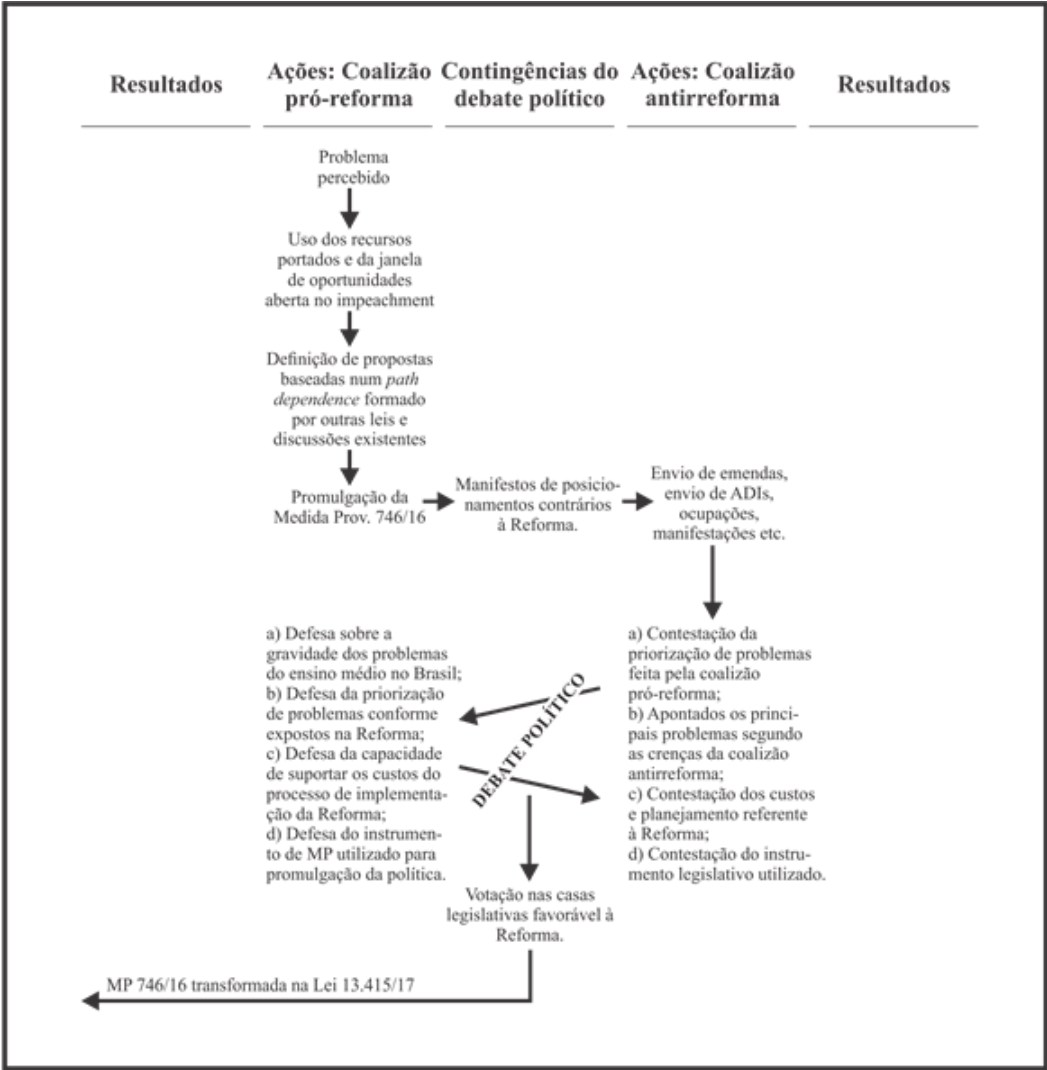
---

e aprovado pela Comissão Mista reunida para a discussão de cada MP. Ver mais em: Carvalho (2019, p. 134).

<sup>39</sup> A Reforma promoveu alterações em diversas outras leis que seguem listadas: alterou a LDB de 1996; a CLT; a Lei 11.494/2007, que trata sobre o FUNDEB; o Decreto-Lei 236/1967, complemento da Lei 4.117/1962, que trata sobre os termos da telecomunicação no Brasil; e revogou a Lei 11.161 de 2005, que instituiu a língua espanhola como obrigatória no currículo do ensino médio.

mobilizaram e constituíram a coalizção antirreforma. Esses atores usaram recursos ao seu dispor (autoridade legal-formal, mobilização, recursos financeiros e informação) visando atrasar ou impedir a tramitação da política.

Figura 3 - Esquema de interação entre as coalizções na discussão da Reforma

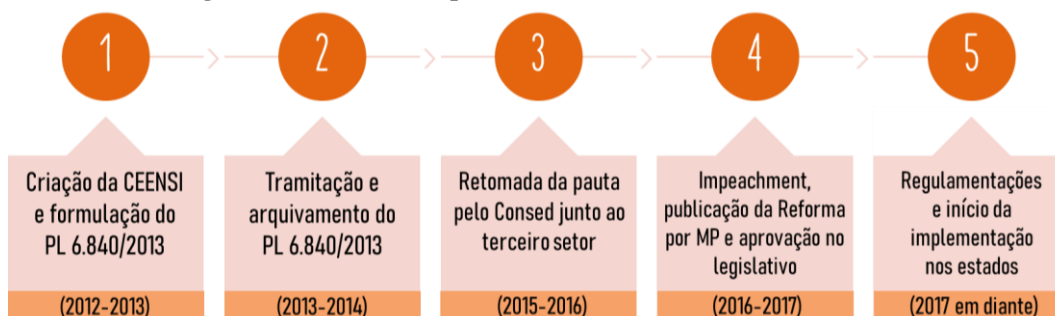


Fonte: Carvalho (2019).

A tramitação seguiu, e no debate político que se instaurou, a coalizção pró-reforma acabou saindo vencedora, tendo obtido o consenso necessário nas casas legislativas para que a política fosse aprovada. Desta maneira, a reforma passou a vigorar definitivamente, após a medida provisória ter sido convertida em Lei.

Com o intuito de sintetizar as informações apresentadas, na Figura 4 consta uma linha do tempo que destaca os principais marcos relacionados à Reforma do Ensino Médio.

Figura 4 - Linha do tempo relativa à Reforma do Ensino Médio



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Antes de apresentar as principais mudanças trazidas pela Reforma na seção seguinte, cabe destacar a relação existente entre a **Reforma do Ensino Médio** e a **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**, outra política pública recente do campo educacional.

A BNCC “é um documento normativo que define o conjunto de aprendizagens essenciais que devem ser desenvolvidas com base em conhecimentos, competências e habilidades” (SAE Digital, [s.d.]). Isto é, a BNCC contém um conjunto de orientações propostas para conduzir as equipes pedagógicas no processo de construção dos currículos locais; desta forma, ela mesma não deve ser entendida como um currículo.

Essa política começou a ganhar espaço na agenda da educação brasileira em 2015. Depois de passar por várias discussões e ter sido revisada algumas vezes, a versão da BNCC para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental foi homologada no final de 2017. No entanto, a parte relativa à etapa do Ensino Médio foi homologada apenas no final de 2018.

Na composição da BNCC do ensino médio, “cada área tem suas competências específicas que devem ser desenvolvidas e[/ou] aprofundadas ao longo da etapa [...], uma vez que o desenvolvimento de algumas já está previsto nas competências de área do Ensino Fundamental” (SAE Digital, [s.d.], grifo nosso).

Os textos constantes na MP 746/2016 e no texto final da Lei 13.415/2017, estabelecem relações de dependência entre a política de reforma do ensino médio e a BNCC. Desta maneira, como será aprofundado na seção seguinte, salienta-se que os novos currículos do ensino médio a serem implementados a partir da Reforma tem como um de seus principais pilares as mudanças trazidas pela BNCC.

## 4.2.

### Principais mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio

Nesta seção será abordado sobre as mudanças que o Novo Ensino Médio trouxe para a organização desta etapa da educação básica. Para orientar esta explicação, serão apresentados alguns infográficos junto ao texto (Instituto Porvir, 2020; SAE Digital, [s.d.]).

O Novo Ensino Médio tem a perspectiva de gerar mudanças, principalmente: na carga horária, por meio de sua ampliação a nível nacional; e no currículo, tornando-o flexível, multidisciplinar, elaborado com base nas áreas de conhecimento e com foco no desenvolvimento de habilidades e competências para os jovens do Século XXI.

Conforme a Figura 5, com relação à carga horária, a média atual ofertada nas escolas públicas no Brasil é de 800 horas por ano, com média de três anos para conclusão da etapa, totalizando uma média de 2.400 horas de ensino médio.

**Figura 5 - Infográfico sobre a ampliação da carga horária do ensino médio**



**Fonte:** adaptado de Instituto Porvir (2020).

As regulamentações do Novo Ensino Médio determinam que, até o ano letivo de 2022, todas as escolas de ensino médio devem ofertar mil horas por ano, somando um total de 3.000 horas nos três anos para a conclusão da etapa. Progressivamente, sem prazo determinado para isso, as escolas devem ampliar esta carga horária para 1.400 horas por ano, chegando a 4.200 horas no total. No ensino médio ofertado via Educação de Jovens e Adultos, a carga horária mínima é de 1.200 horas, no total.

Com relação às mudanças curriculares, tem-se a perspectiva de que elas possam fomentar o protagonismo do aluno sobre sua formação e sobre suas aprendizagens, visando aumentar o interesse dos jovens pelo ensino médio.

Os novos currículos deverão estar divididos em duas partes, conforme retrata a Figura 6. A primeira é a “parte comum”. Nela estão incluídas as habilidades

e competências previstas pela BNCC do Ensino Médio para as quatro áreas do conhecimento: (1) Linguagens e suas Tecnologias; (2) Matemática e suas Tecnologias; (3) Ciências da Natureza e suas Tecnologias; e (4) Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

**Figura 6 - Divisão do novo currículo entre parte comum e parte flexível**

**3**

O currículo passa a ser composto por conjuntos articulados de unidades curriculares comuns e flexíveis, organizadas em diferentes formatos, periodicidades e espaços



\*Estudantes podem percorrer um ou mais Itinerários Formativos e cursar unidades curriculares eletivas, inclusive de outros Itinerários Formativos, conforme capacidade de oferta da rede/escola.

**Fonte:** Instituto Porvir (2020).

A parte comum inclui também a disciplina de projeto de vida, uma espécie de mentoria que visa oferecer auxílio aos estudantes nas escolhas que tomarão em suas vidas, principalmente no que tange ao âmbito profissional.

A segunda parte do currículo é a “parte flexível”. Ela é composta pelos cinco “itinerários formativos” e pelas disciplinas eletivas (cuja oferta pelas redes é opcional). Quatro dos cinco itinerários possuem vínculo com cada uma das áreas do conhecimento mencionadas, enquanto o quinto itinerário se relaciona com a “formação técnica e profissional”. A Figura 7 denota a relação entre as áreas de conhecimento e os itinerários formativos.

**Figura 7 - Relação entre parte comum e flexível do currículo do Novo Ensino Médio**



**Fonte:** SAE digital ([s.d.]).

Conforme as novas diretrizes do ensino médio aprovadas pelo CNE na Resolução nº 3 (Brasil, 2018j), é permitido que os estudantes escolham mais de um itinerário durante o curso. Ficou definido também que as redes devem ofertar pelo menos dois itinerários por município. E existe a possibilidade de ofertar itinerários integrados, compostos por conteúdos de mais de uma área do conhecimento.

A Figura 8 apresenta os distintos formatos das unidades curriculares, a organização temporal do curso e os locais ou meios de oferta de parte da carga horária.

As unidades curriculares agora podem ser organizadas de distintas formas, para além do agrupamento em “disciplinas”. A composição temporal do curso também se torna mais flexível, podendo ser pensado anualmente (como de costume), semestralmente, bimestralmente ou com outra divisão.

Também se instituiu a possibilidade de que parte da carga horária seja cumprida em “instituições credenciadas”, permitindo que estágios sejam contabilizados para o cumprimento da carga horária, por exemplo. Além da instituição da possibilidade de que parte da carga horária seja ofertada via educação a distância, com o percentual máximo de 20% para quem cursa o ensino médio no período da manhã, tarde ou integral e 30% para quem cursa no turno da noite. Na modalidade da EJA se pode oferecer até 80% da carga horária a distância.



**Figura 8 - Novas possibilidades de organização curricular e modelos de oferta**

### ● Organização das unidades curriculares

Redes e escolas poderão definir formatos, duração e locais das suas atividades curriculares



#### FORMATOS

- » Disciplinas    » Núcleos de estudos    » Incubadoras    » Projetos
- » Módulos    » Observatórios    » Laboratórios    » Oficinas
- » Cursos    » Núcleos de criação artística    » Clubes    » Entre outros



#### DURAÇÃO

- » Anual    » Semestral    » Bimestral    » Outros

Importante: Língua Portuguesa e Matemática devem estar presentes em todos os anos



#### LOCAIS

##### » Escola

Espaço de referência para o estudante, que articula os demais locus de aprendizagem.

##### » Instituição credenciada

Curso técnico, aprendizagem profissional, estágio ou trabalho supervisionado, curso de idioma, trabalho voluntário ou outras atividades com intencionalidade pedagógica e orientação docente

##### » A distância

Máximo de 20% da carga horária total para diurno e 30% para noturno. Preferencialmente nos Itinerários Formativos, com suporte tecnológico e pedagógico apropriado e acompanhamento de docente da unidade escolar

Fonte: Instituto Porvir (2020).

### 4.3.

#### Documentos e Materiais relacionados ao Novo Ensino Médio

Depois de aprovada, em fevereiro de 2017, as ações para a reforma que seguiram visavam dar direcionamento para o processo de implementação, procurando reduzir a ampla ambiguidade que o texto da Lei 13.415/2017 ainda mantinha (Lotta et al., 2021).

Com relação a essa ambiguidade, a política estava sendo desenvolvida em âmbito federal para a implementação pelos estados, que são os responsáveis pelo ensino médio preferencialmente. No processo de formulação, várias decisões foram deixadas ao encargo dos sistemas estaduais, sem a definição sobre de que forma, ou com quais recursos, determinadas mudanças seriam implementadas. Desta maneira, foram elaborados diversos programas, normativas regulamentações e documentos de orientação visando lidar com isso.

Como a lista é relativamente extensa<sup>40</sup>, ela está apresentada de modo separado no Apêndice A. Para ajudar na compreensão, elaborou-se aqui uma divisão dos itens em categorias, conforme o Quadro 10. Enquanto esta seção objetiva apenas apontar os itens e descrevê-los brevemente, a seção que segue trata sobre os principais de forma mais aprofundada.

**Quadro 10 - Documentos e materiais relacionados ao Novo Ensino Médio**

<b>Programas de fomento</b>	<b>Atualização curricular</b>	<b>Orientações, acompanhamento e outros</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ProEMTI (2016-...)</li> <li>• ProNEM (2018)</li> <li>• Programa Itinerários Formativos (2021)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DCN-EM (2018)</li> <li>• BNCC (2018)</li> <li>• ProBNCC (2018-2019)</li> <li>• Referenciais para itinerários (2018)</li> <li>• DCN-EPT (2020-2021)</li> <li>• Guias para a elaboração de pareceres de avaliação dos novos currículos pelos CEEs (2020)</li> <li>• Alteração nas normativas de formação de professores (2019-2020)</li> <li>• Atualização do Programa Nacional do Livro Didático com base no novo desenho curricular do ensino médio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guia de implementação (2018)</li> <li>• Empréstimo junto ao BIRD (2018)</li> <li>• Editais do MEC para contratação de apoio técnico às SEEs (2020-2021)</li> <li>• Eventos, infográficos e outras fontes de orientação (2018-2021)</li> <li>• Relatórios e Portais (Movimento Pela Base e MEC) para acompanhar a implementação (2018-2021)</li> <li>• Apoio técnico às SEEs contratado pelo Consed e OEI (2020)</li> <li>• Cronograma de Implementação - MEC (2021)</li> </ul>

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

A **primeira categoria** de documentos contém aqueles que estão vinculados diretamente aos **principais programas de fomento** mais abrangentes criados para oferecer recursos às escolas e redes para o financiamento de novas experiências pedagógicas, conforme as mudanças trazidas no Novo Ensino Médio.

O primeiro programa criado pelo MEC foi o **Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI)**, com o primeiro edital tendo sido publicado em 2016. A extensão determinada ao programa é de 10 anos.

O segundo programa criado foi o **Programa de apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM)**. O ProNEM tem duas propostas: apoio técnico para a elaboração e execução pelas Secretarias de um Plano de Implementação para a política; e apoio técnico e financeiro à implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio. As **escolas-piloto** são unidades de ensino selecionadas para aplicar um experimento da nova política. Elas receberam recursos e apoio técnico para poderem implementar

<sup>40</sup> Durante a pesquisa, tentou-se realizar atualizações dessa lista sempre que possível, pois vários dos documentos foram publicados no decorrer da pesquisa. Entretanto, pode ser que algum documento não tenha sido incluído nesse processo.

algumas das medidas do Novo Ensino Médio antes das demais, sendo o processo coordenado e acompanhado pelas Secretarias, de modo a propiciar uma experiência inicial que viabilize o preparo para a implementação em todas as escolas.

O terceiro programa, **Programa Itinerários Formativos** (Brasil, 2021g), foi um dos últimos programas voltados para o processo de implementação do Novo Ensino Médio. Datado de setembro de 2021, o programa foi criado com o objetivo principal de apoiar financeiramente a implementação do Novo Ensino Médio em 2022 em cerca de 15 mil escolas de ensino médio no Brasil, que não foram escolas-piloto (via ProNEM) ou não participaram do ProEMTI.

A **segunda categoria** de documentos reúne aqueles vinculados ao processo de **atualização curricular** que as redes deveriam implementar. Nela, estão contidos: a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM); a homologação e instituição da BNCC da etapa do Ensino Médio; a atualização do Programa de apoio à implementação da BNCC (ProBNCC); a publicação dos referenciais para a criação e implementação dos itinerários formativos vinculados às áreas do conhecimento e do quinto itinerário; a atualização da Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica (DCNEPT); um guia elaborado pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FONCEDE) para elaboração dos pareceres de avaliação dos novos referenciais curriculares<sup>41</sup> pelos Conselhos Estaduais; alterações nas normativas de formação de professores; e atualizações no Programa Nacional do Livro Didático<sup>42</sup> (PNLD).

As regulamentações elaboradas pelo MEC e pelo CNE com relação à BNCC visam determinar que esse documento seja a principal diretriz para a proposição dos currículos de todas as etapas da educação básica, de modo a promover uma maior padronização dos conteúdos ensinados em todo o país.

---

<sup>41</sup> A distinção entre currículo e referencial curricular é a seguinte: o referencial é um documento de sistêmico, isto é, que serve de base para todo o sistema estadual e que serve para apoiar a composição dos currículos para cada rede ou perfil de escola. Por exemplo: o currículo de uma escola de tempo integral, que oferta 7h de aula por dia, será distinto de uma escola de tempo parcial, que ofertará 6h de aula por dia com o Novo Ensino Médio. Da mesma forma, o currículo de uma escola com ensino regular será diferente do currículo de uma escola que oferta a Educação Profissional e Tecnológica.

<sup>42</sup> “O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) é destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.” (Brasil, [s.d.], [online])

O **ProBNCC** foi criado para financiar as equipes que construiriam os novos referenciais curriculares para a Educação Infantil e Ensino Fundamental nos municípios. Quando a BNCC do Ensino Médio foi homologada, em 2018, o MEC realizou a atualização do Programa, de modo a financiar também as equipes que construiriam o novo referencial curricular do Ensino Médio nos estados.

Os **referenciais para os itinerários** visam orientar às Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) na construção destas partes nos novos referenciais curriculares. A atualização das DCNs do Ensino Médio e da Educação Profissional e Tecnológica visa estabelecer um quadro legal para a implementação das mudanças curriculares propostas pelo Novo Ensino Médio.

No que tange às **alterações na formação dos professores**, tem-se ações relacionadas à atualização de diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e formação continuada de professores da educação básica, concomitantemente à instituição de uma Base Nacional Comum para a formação inicial e outra para a formação continuada, além de ações objetivas de formações de professores que vem sendo realizadas pelo MEC, pelos estados e por organizações do terceiro setor.

No que tange ao **PNLD**, as atualizações promovidas no programa, com relação às obras didáticas dirigidas ao ensino médio, visam adequá-lo ao novo desenho curricular da etapa.

Por último, há uma **terceira categoria** de documentos, onde constam os **materiais de orientação, ferramentas de acompanhamento e outros itens** vinculados ao Novo Ensino Médio. Ela inclui o Guia de Implementação, formulado pelo MEC e pelo Consed; o empréstimo obtido pelo país junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para financiamento de ações do Novo Ensino Médio; alguns editais publicados pelo MEC para a contratação de apoio técnico às SEEs; a elaboração e divulgação de vários infográficos e materiais de orientação, dentre os quais destaca-se um guia formulado pelo FONCEDE para orientar os CEEs na criação de normas complementares, além de eventos formativos realizados pelo Consed e organizações do terceiro setor para os técnicos das SEEs; a publicação de relatórios de pesquisa e a criação de dois portais online de acompanhamento da implementação; contratação de apoio técnico via consultores de gestão individuais

para as SEEs realizado pelo Consed em parceria com a Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI); e o Cronograma de Implementação promulgado pelo MEC.

O **Guia de implementação**, os infográficos e outros materiais, elaborados pelo Movimento Pela Base, pelo Porvir e outras organizações, visam orientar as ações das SEEs. Há também um Guia elaborado pelo FONCEDE para auxiliar os CEEs na criação de normas complementares necessárias para a implementação da política.

Algumas das **ferramentas para acompanhamento do processo de implementação** são: relatórios de pesquisa financiados pelo Instituto Unibanco — em alguns dos quais o autor desta Tese participou, como já relatado; o Portal Observatório, desenvolvido pelo Movimento Pela Base em meados de 2020 (Oliveira, R., 2021); e o Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio (MEC; UFAL, 2021), desenvolvido pelo MEC em parceria com a UFAL, e lançado no final de 2021.

Com relação ao **Cronograma de implementação**: o MEC publicou, em julho de 2021 (Brasil, 2021f), uma portaria com uma série de datas limites para a implementação de ações do Novo Ensino Médio ou para a alteração de políticas educacionais (como é o caso do PNLD e do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM) de modo a adequá-las às mudanças introduzidas pela nova política, ou simplesmente com o objetivo de atualizá-las (como é o caso do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb).

#### **4.4.**

#### **Detalhes sobre as principais ações do processo de implementação do Novo Ensino Médio no país**

Esta seção descreve de forma mais detalhada alguns detalhes sobre as principais ações e programas do processo de implementação do Novo Ensino Médio. Os detalhes que se apresentarão estão relacionados às normativas que regulam essas ações, mencionadas com brevidade na seção anterior.

A seção trará informações detalhadas sobre: o ProEMTI; o ProNEM; o processo de reformulação curricular e o ProBNCC; o Programa Itinerários Formativos; um conjunto de ações de planejamento e regulamentação; e sobre ações de apoio técnico e financeiro.

#### 4.4.1. ProEMTI

O processo de implementação do Novo Ensino Médio tem se desenrolado desde 2017. Tendo iniciado com o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI). Esse programa determina o repasse de recursos às SEEs visando o financiamento da implementação ou da manutenção do tempo integral em um conjunto de escolas de ensino médio previamente selecionadas pelas Secretarias e aprovadas pelo MEC e pelo FNDE.

A Lei nº 13.415/2017 determina que o programa deveria ter duração de 10 anos. Deste modo, sua aplicação deve se estender até 2026 ou 2027, já que a primeira portaria foi publicada no final de 2016.

Até 2020, haviam sido realizados quatro processos — em 2016, 2017, 2018 e 2019 — para a seleção de novas escolas e manutenção das que já estavam no programa (Brasil, 2016b, 2017e, 2018e, 2019b). Além disso, em 2020 e em 2021 foram publicadas portarias para a manutenção dos repasses às escolas que já haviam sido selecionadas anteriormente.

As Secretarias estaduais interessadas deveriam fazer a adesão ao programa junto ao MEC submetendo um Termo de Compromisso. Um dos principais critérios da seleção era o de que as escolas selecionadas ofertassem o ensino médio regular nos turnos da manhã ou da tarde. Desta forma, o ensino noturno e a Educação de Jovens e Adultos não foram modalidades atendidas pelo Programa.

Os critérios para a seleção das escolas variam bem pouco entre as portarias publicadas. Eles estão relacionados: a um número mínimo de alunos nas escolas selecionadas — por exemplo, 2.800 alunos, conforme Brasil (2016b); ou a número mínimo de matrículas<sup>43</sup> no ensino médio como um todo, ou no primeiro ano; ou a um conjunto de critérios de infraestrutura, como consta em Brasil (2017e); entre outros. Um critério importante que se sustenta entre as várias portarias foi a priorização de que as escolas selecionadas estivessem localizadas em regiões de alta vulnerabilidade social.

Cabe destacar que, através da Portaria nº 1.023/2018, foi determinado que se realizasse uma avaliação de impacto da implantação do ProEMTI. O artigo 2 desta Portaria destaca que (Brasil, 2018e, grifo nosso):

---

<sup>43</sup> Por exemplo: mínimo de 120 matrículas no primeiro ano (Brasil, 2017e); mínimo de 100 matrículas no ensino médio como um todo (Brasil, 2018e, 2019b).

**Parte das escolas selecionadas nesta Portaria para recebimento do EMTI serão indicadas pelas Unidades da Federação e parte será selecionada por sorteio**, a fim de que seja viabilizada tecnicamente a realização de uma avaliação de impacto do Programa, com o objetivo de fortalecer e qualificar o processo de produção de políticas públicas educacionais baseadas em evidências no Brasil.

Desta forma, seriam selecionadas um conjunto de escolas para serem avaliadas. Parte delas receberia os recursos vinculados ao programa e outra parte não. Como será abordado mais à frente, apesar desta avaliação específica não ter sido realizada, conforme informações obtidas junto ao MEC via Lei de Acesso à Informação em outubro de 2022 (Brasil, 2022a), outras avaliações apontam para um conjunto de avanços obtidos através da implementação do programa.

Para o processo de seleção das escolas participantes: a Secretária de Educação Básica do MEC (SEB-MEC) ficou encarregada de montar um cronograma para as seleções, elaborar e enviar às Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) uma lista das escolas elegíveis, além de avaliar as escolas selecionadas pelas Secretarias e homologar o resultado final da seleção.

As SEEs que aderissem ao ProEMTI ficariam com o encargo de elaborar um Plano de Implementação, seguindo os critérios determinados pelas portarias: indicando uma equipe de implantação com uma composição específica de cargos e carga horária; indicando legislações estaduais para regulamentar a oferta do tempo integral nas escolas<sup>44</sup>; elaborando planos de trabalho para o processo de implementação; e elaborando uma proposta curricular, caso ainda não tivessem, que contemplasse a carga horária de no mínimo 37 horas e 30 minutos semanalmente (separando 5 horas para matemática, 5 horas para língua portuguesa e um pouco mais de 8 horas – 500 minutos – para uma parte flexível). Também ficou sob encargo das Secretarias a prestação de contas dos recursos recebidos e das ações realizadas.

As SEEs deveriam acertar com as escolas selecionadas que o único critério de seleção de alunos que poderia ser adotado seria a preferência com relação à localidade da residência dos matriculados.

O processo de implementação das turmas de tempo integral nas escolas poderia ser feito de forma gradual ou completa, conforme a Portaria nº 1.145/2016

---

<sup>44</sup> A Portaria 1.145/2016 determinava um prazo de dois anos para que as SEEs que não tivessem legislação própria regulamentassem o tempo integral e conseguissem a aprovação das assembleias estaduais. Mas esse prazo veio sempre sendo adiado, com a inclusão de um ano a mais nas portarias que sucederam sucedido a primeira portaria, de 2016.

(Brasil, 2016b). Isto é, as escolas poderiam escolher que todas as turmas dos três passariam a ser de tempo integral ou se apenas as turmas do primeiro ano se tornariam de tempo integral no primeiro ano de implementação, fazendo a transição das turmas de outras séries nos anos seguintes. A partir da Portaria nº 727/2017 (Brasil, 2017e), houve a determinação de que a implementação fosse sempre feita de forma gradual.

Todas as portarias determinam também alguns critérios para o monitoramento da política, no sentido de avaliar a permanência no programa por parte das SEEs e das escolas selecionadas. Com relação à permanência das SEEs no Programa, alguns critérios são os mesmos em todas as portarias (Brasil, 2016b, 2017e, 2018e, 2019b, grifo nosso):

- I - **vigência de marco legal** em forma de Lei Estadual ou Distrital;
- II - **análise da execução do plano de implementação e plano de marcos de implementação**; e
- III - **prestação de contas da Secretaria em dia**.

Com exceção de um critério que aparece em todas, exceto na portaria de 2018 (Brasil, 2018e, grifo nosso):

Na hipótese de **mais de 50% das escolas da SEE participante serem desligadas**, durante a vigência do Programa, **a mesma será desligada do Programa**.

As Secretarias também deveriam garantir que as escolas selecionadas alcançassem metas de aumento de proficiência média dos alunos no Saeb.

Com relação ao monitoramento das escolas visando sua manutenção no programa, há dois tipos de monitoramento estabelecidos: de fluxo e de proficiência<sup>45</sup>. Os critérios de fluxo estão relacionados à redução da média da taxa de abandono e reprovação.

Com relação à avaliação da proficiência, ela aparece a partir da portaria de 2017. Ficou definido nessa portaria que a avaliação da proficiência seria realizada anualmente. No entanto, como o Saeb só acontece de dois em dois anos, na portaria de 2018 isso foi alterado, tendo sido definido o prazo de dois anos para a avaliação do aumento da proficiência dos alunos das escolas participantes do Programa.

---

<sup>45</sup> A portaria de 2016, no artigo 18, estabelece também um monitoramento com relação à participação e às notas no ENEM dos alunos das escolas selecionadas. Ela estipula que no terceiro ano do Programa as escolas seriam avaliadas com base nesses critérios. No entanto, essa avaliação não aparece como uma determinação nas demais portarias.



A portaria de 2017 define a meta para o aumento da proficiência seria definida pelo Comitê Gestor responsável pela condução do Programa. Em 2018, inclui-se a definição de que as metas deveriam ser elaboradas com base em “modelo estatístico pautado em evidências educacionais”, conforme o artigo 23 (Brasil, 2018e).

Além desses critérios para a manutenção das escolas no ProEMTI, há também a determinação de que as escolas que tenham sido selecionadas, apesar de não cumprirem determinados requisitos no momento da seleção, deveriam conseguir cumpri-los para serem mantidas no programa.

#### **4.4.2. ProNEM**

Outra ação que vem sendo desenvolvida é a implementação do Programa Novo Ensino Médio (ProNEM). O programa entrou em vigor em 2018. As SEEs de 20 estados<sup>46</sup> do país aderiram ao programa neste mesmo ano (2018), enquanto as demais<sup>47</sup>, aderiram em 2019 (Brasil, 2021e).

O programa tem dois eixos: apoio técnico à implementação e financiamento de experiência de pilotagem da política nas chamadas “escolas-piloto”. Sobre o primeiro eixo não há muitas informações, pois há grandes gargalos na efetividade da implantação desse apoio por parte do MEC, como será discutido mais à frente.

No que tange ao segundo eixo, há mais informações disponíveis. Conforme as portarias nº 649/2018 e nº 1.024/2018 do MEC (Brasil, 2018i, 2018f), o programa de escolas-piloto visa garantir o repasse de recursos enviados diretamente às escolas, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Estes recursos poderiam ser usados para a aquisição de materiais de consumo, contratação de serviços para a elaboração de novas ideias propostas pedagógicas, reparos na infraestrutura escolar, além da compra de equipamentos e mobiliários. O objetivo era que esses recursos fossem utilizados para financiar a experiência da implementação do Novo Ensino Médio em algumas escolas.

---

<sup>46</sup> Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

<sup>47</sup> Ceará, Distrito Federal, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo.

As SEEs interessadas deveriam aderir ao programa assinando e submetendo um Termo de Compromisso ao MEC. Deveriam também indicar quais escolas fariam parte do programa.

Conforme o artigo 2 da Portaria 1.024/2018 do MEC, as escolas elegíveis para se tornarem pilotos e receberem os recursos deveriam respeitar os seguintes critérios: ofertar o ensino médio; serem mantidas por uma Secretaria que aderiu à Portaria nº 649/2018; terem sido selecionadas por sua respectiva Secretaria; cumprir com os requisitos gerais de participação no PDDE (incluindo a adimplência da escola para com o FNDE) ou serem participantes da ação de Avaliação de Impacto do EMTI, conforme a Portaria nº 1.023/2018.

O artigo 4 da Portaria nº 1.024/2018 define também que as Secretarias deveriam selecionar como piloto pelo menos uma escola para cada um dos seguintes grupos de escolas: escolas que atendessem às modalidades de educação escolar indígena, educação escolar quilombola ou educação do campo; que atendessem estudantes de Ensino Médio regular no período noturno; que apresentassem Indicador de Nível Socioeconômico - INSE baixo ou muito baixo, ou indicassem baixa vulnerabilidade social conforme outro indicador; que fossem as únicas a oferecerem o ensino médio em seu município; que tivessem até 130 estudantes matriculados no Ensino Médio.

As escolas com esse perfil selecionadas receberiam 10% a mais do valor dos recursos do que as outras. Também receberiam 10% a mais: escolas que participassem da política do Centro Nacional de Mídias da Educação<sup>48</sup> do MEC ou que tivessem carga horária anual inferior a mil horas em 2018,

O artigo 9 da Portaria nº 649/2018 determina que as Secretarias estaduais de educação que aderiram ao ProNEM deveriam, em 2019, implementar o programa de escolas-piloto em: no mínimo 30% das escolas já vinculadas à Portaria nº 727/2017 do ProEMTI (essas não receberiam os recursos da Portaria nº 649, mas seriam enquadradas como pilotos); nas escolas que fossem participantes do Programa Ensino Médio Inovador<sup>49</sup>, ou ofertassem o tempo integral com financiamento por iniciativa estadual ou distrital (não participantes do ProEMTI), ou fossem escolas que já possuísem jornada diária de cinco horas. O mesmo artigo

<sup>48</sup> Ver mais sobre o Centro Nacional de Mídias da Educação em: <https://tinyurl.com/jwmhjmpk>

<sup>49</sup> Ver mais sobre o Programa Ensino Médio Inovador em: <https://tinyurl.com/e9nb9yys>

também determina que essas escolas deveriam ofertar currículos com dois itinerários formativos, mas sem definir um prazo para isso.

Os repasses às escolas foram e/ou vem sendo feitos em três parcelas anuais. A primeira parcela é paga na adesão da escola ao programa. O repasse da segunda parcela se condiciona “à elaboração do PAPFC [Plano de Acompanhamento das Propostas de Flexibilização Curricular] pela Secretaria e seu envio ao MEC e, à aprovação da PFC [Proposta de Flexibilização Curricular] da escola, pela SEE”, conforme o artigo 9 da Portaria nº 1.024/2018 (Brasil, 2018f, online). E o repasse da terceira parcela, conforme o mesmo artigo, se condiciona “à apresentação de nova matriz curricular e projeto pedagógico reelaborado”.

A PFC é um documento que deveria ser elaborado pelas escolas com apoio das SEEs. Conforme o artigo 6 da Portaria nº 1.024/2018, o documento deveria ser composto e tratar de uma série de itens, como: planos para a formação continuada dos professores; propostas de atividades curriculares vinculadas às perspectivas do Novo Ensino Médio e da BNCC; identificação dos interesses dos estudantes; definição e planos de ação visando à implantação da flexibilização curricular nas escolas etc. (Brasil, 2018f).

O PAPFC, por sua vez, deveria ser elaborado pelas SEEs. E, conforme o artigo 5 da Portaria nº 1.024/2018, esse documento deveria: tratar sobre o método e os critérios utilizados para a aprovação das PFCs elaboradas pelas escolas; trazer orientações gerais para a elaboração e execução das PFCs; indicar a metodologia de acompanhamento do cumprimento das PFCs; e descrever os apoios que a SEE ofertará às escolas para a implementação das PFCs (Brasil, 2018f).

Além do eixo do apoio técnico e das escolas-piloto, o ProNEM também teve como proposta ser um primeiro passo no sentido de mobilizar os estados a proposição de planos de ação para a implementação do Novo Ensino Médio como um todo. Um dos exemplos disso está no fato de que as Secretarias que aderissem ao programa deveriam formular um Plano de Implementação (PLI), sobre o qual se tratará mais adiante.

Ao aderir ao ProNEM, as SEEs também deveriam cumprir os critérios listados no artigo 12 da Portaria nº 1.024/2018 (Brasil, 2018f, grifo nosso). Dentre eles, constam: a elaboração e execução do Plano de Implementação (PLI); a implantação de escolas-piloto que ofertassem currículo flexível a partir de 2019, com a oferta de dois itinerários formativos até 2022; cobrar pela prestação de contas

dos recursos recebidos pelas escolas; considerar relatórios de resultado de avaliação de impacto e do processo da execução do Novo Ensino Médio; e autorizar a realização de processos de auditoria fornecida pelo Ministério da Educação.

#### 4.4.3. Reformulação curricular e o ProBNCC

A partir do final de 2018, ganhando mais força em 2019, iniciou-se também a criação dos novos referenciais curriculares do ensino médio pelas SEEs. Na Figura 9, consta um infográfico que ilustra como tem se dado o processo de desenvolvimento dos novos referenciais curriculares do ensino médio nos estados.

**Figura 9 - Processo de elaboração dos novos referenciais curriculares pelos estados**



**Fonte:** Instituto Porvir (2020).

Em resumo, o processo passa pelas seguintes etapas: composição da equipe; estudos preliminares; desenvolvimento de versão preliminar; consulta pública sobre opiniões da comunidade escolar a respeito da versão desenvolvida; alterações conforme dados da consulta pública; ajustes finais; submissão do documento ao

Conselho Estadual de Educação; apreciação do CEE solicitando ou não ajustes; promoção de ajustes necessários; homologação do documento final; e divulgação do mesmo às coordenações regionais e às escolas públicas e privadas.

Outra ação relacionada à atualização dos referenciais curriculares é a **atualização no PNLD**, que era necessária devido às mudanças no desenho curricular do ensino médio e também de outras etapas, no sentido de ajustá-las à Base Nacional Comum Curricular. Além das mudanças trazidas pela BNCC e pelo Novo Ensino Médio, em 2017, foi feita uma grande reforma no PNLD, através do Decreto nº 9.099/2017<sup>50</sup> (Brasil, 2017a). Em decorrência desta reforma, também vem sendo realizadas mudanças nos editais do programa de lá para cá.

Desta forma, o edital de dezembro de 2019 do programa, voltado para o ensino médio, foi lançado já com uma série de alterações. Constam a seguir algumas das mudanças desenvolvidas visando atender especificamente as demandas trazidas pelo Novo Ensino Médio:

- Foram incluídas nos editais do programa a demanda por obras voltadas ao ensino médio que trabalhem, de forma integrada e sistematizada, as quatro áreas do conhecimento e obras que trabalhem o projeto de vida;
- Outra mudança importante é a seguinte (FTD, [s.d.], [online]): “além das obras pedagógicas, para cada nível de ensino, os editais trazem, obrigatoriamente, a inclusão de itens como: Materiais com metodologia de projetos; Materiais digitais; Materiais de formação; Materiais destinados à gestão escolar, entre outros”; e
- Foram incluídos no financiamento do programa recursos educacionais digitais, como softwares, jogos e outros materiais do tipo.

É importante ressaltar que o processo de reformulação dos currículos envolveu também a homologação: das novas **Diretrizes Curriculares do Ensino Médio (DCNEM)** no final em 2018; **da BNCC do Ensino Médio** também no final 2018 (Brasil, 2018b, 2018k); e das **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional e Tecnológica (DCNEPT)**, que só foi homologada no final de 2020.

---

<sup>50</sup> Ver mais sobre as mudanças decorrentes desse Decreto em: Enap (2021, p. 6) e Annunziato e Vasconcellos (2017).

Inclui-se também como relevante a **promoção de atualizações no Programa de apoio à implementação da BNCC (ProBNCC)**. Este programa foi elaborado inicialmente para apoiar a implementação dos novos currículos do ensino fundamental, após a homologação da BNCC desta etapa, no final de 2017 (Brasil, 2018c). O ProBNCC foi criado em abril de 2018, através da Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018 (Brasil, 2018h). Em 2019, o programa foi atualizado através da Portarias nº 756/2019 para incluir também o financiamento do processo de reformulação dos currículos do Ensino Médio (Brasil, 2019c). Os recursos destinados aos estados através do ProBNCC tinham dois propósitos: “a (re)elaboração dos currículos de referência alinhados à BNCC e a formação continuada dos profissionais das redes para implementação dos mesmos” (Movimento Pela Base, 2019b, online).

#### **4.4.4. Programa Itinerários Formativos (ProIF)**

Lançado pelo MEC na Portaria nº 733, de 16 de setembro de 2021, o Programa Itinerários Formativos tem como uma das principais prerrogativas dar continuidade ao apoio do governo federal aos estados para a implementação do Novo Ensino Médio.

O programa possui quatro eixos de atuação (Brasil, 2021e, p. 4 inserções e grifos nossos):

**[Eixo 1] Apoio Técnico e Financeiro às Escolas:** que prevê adesão e seleção de escolas pelas secretarias e repasse de recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para elaboração e execução de Propostas de Implantação de Itinerários Formativos;

**[Eixo 2] Apoio à Implementação das Escolas-Modelo:** que visa promover modelos de oferta do NEM e tem como foco a articulação entre os atores participantes do Programa;

**[Eixo 3] Integração das Redes:** que tem por finalidade o fortalecimento das estratégias de aprendizagem, visando ampliar as possibilidades de oferta de diferentes itinerários e unidades curriculares; e

**[Eixo 4] Monitoramento e Avaliação:** que realizará estudos e avaliações junto às redes de ensino para avaliar a implementação do NEM, bem como identificar e disseminar boas práticas.

Todas as unidades federativas aderiram ao programa. Quase treze mil escolas foram indicadas pelas SEEs para receberem os repasses do **Eixo I** via PDDE (MEC; UFAL, 2021).

As escolas elegíveis para o programa, conforme o artigo 12 da Portaria nº 733/2021 (Brasil, 2021g), seriam aquelas que: tivessem estudantes matriculados; tivessem carga horária anual de, no mínimo, mil horas a partir de 2022; e fossem

mantidas pelas Secretarias no momento de adesão do Programa. Este último critério parece abrir a possibilidade para que escolas conveniadas<sup>51</sup> também possam aderir ao programa.

As escolas que já participam do ProEMTI ou do ProNEM não seriam elegíveis. Definiu-se também que o MEC poderia priorizar, dentre as elegíveis, “aquelas com os menores Índices de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica” (Brasil, 2021g).

As SEEs ficaram com o encargo de elaborar um Plano de Ação para orientação das escolas e para o acompanhamento da implantação dos itinerários formativos – PAIF (Plano de Acompanhamento dos Itinerários Formativos). Esse plano seria analisado e validado pelo MEC.

As escolas deveriam elaborar suas Propostas de Implantação de Itinerários Formativos que, após aprovadas pelas Secretarias, seriam implementadas. Essas propostas devem atender aos novos referenciais curriculares aprovados e homologados pelo respectivos Conselhos Estaduais de Educação.

Os recursos e os planos vinculados ao **Eixo I** do programa teriam como propósito (Brasil, 2021g, online, grifos nossos):

Art. 11. [...] contribuir com a implementação dos itinerários formativos, por meio de:

I - **organização da oferta** dos itinerários formativos;

II - **apoio aos estudantes para escolha** dos itinerários;

III - **atendimento pedagógico personalizado**, conforme as necessidades de aprendizagem;

IV - promoção de estratégias de **busca ativa**; e

V - **planejamento da utilização dos recursos financeiros** repassados via PDDE.

As ações vinculadas ao **Eixo II**, conforme o artigo 16 da Portaria nº 733/2021, que trata sobre a implementação das “escolas-modelo”, teriam como propósito a promoção de “modelos de oferta do Novo Ensino Médio, articulados com instituições de ensino superior e setores produtivos estratégicos” (Brasil, 2021g, online).

Conforme o artigo 17, a proposta do eixo era a seleção de até 27 projetos de escolas-modelo. Os projetos deveriam ser propostos por instituições públicas de ensino superior e deverão ser elaborados em conjunto com as SEEs e com as escolas. Com relação à seleção dos projetos, ficou determinado que o processo seria realizado “por meio de chamamento público, que conterà os valores e as formas de fomento, bem como as regras, as diretrizes, os critérios e os procedimentos para

---

<sup>51</sup> Ver mais sobre escolas conveniadas em: <https://tinyurl.com/48kajmp7>

candidatura, seleção, implementação e avaliação das instituições públicas de ensino superior” (Brasil, 2021g, online).

Cada projeto selecionado deveria apoiar pelo menos duas escolas públicas de ensino médio, auxiliando-as no desenvolvimento de boas práticas visando à melhoria dos indicadores educacionais.

O artigo 18 define que: “as escolas contempladas para recebimento de recursos financeiros do eixo Fomento às Escolas-Modelo deverão encaminhar, em formato estabelecido pelo MEC, plano de trabalho com as finalidades de aplicação dos recursos recebidos” (Brasil, 2021g, online). O não encaminhamento destas informações poderia implicar na suspensão de repasses futuros do Programa.

O **Eixo III**, que trata sobre a “integração das redes”, tem por finalidade, conforme o artigo 19, fomentar a realização de parcerias entre escolas da rede pública estadual ou distrital, instituições públicas do ensino superior e a rede federal de educação profissional. A proposta é que estas parcerias possam “fortalecer estratégias de aprendizagem, ampliando as possibilidades de oferta de diferentes itinerários e unidades curriculares” (Brasil, 2021g, online).

Visando atender a esse objetivo, o MEC<sup>52</sup>, em parceria com as redes de ensino e com o CNE ficou encarregado, conforme o artigo 20, de: elaborar normativas necessárias para estas parcerias; criar fóruns para fomentá-las; e coordená-las. A normatização das parcerias já vem sendo realizadas por alguns Conselhos Estaduais de Educação, conforme será tratado adiante.

Por último, o **Eixo IV**, que trata sobre o “monitoramento e avaliação da implementação do Novo Ensino Médio”, tem por finalidade, conforme o artigo 21 “realizar estudos e avaliações, junto às redes de ensino, para acompanhar, coordenar e avaliar a implementação do Novo Ensino Médio, com ênfase nos itinerários formativos, bem como identificar e disseminar boas práticas” (Brasil, 2021g, online).

O artigo 21 define também que o monitoramento será realizado de forma informatizada, visando assegurar efetividade e transparência ao processo de implementação. E que será realizado através: de levantamento de informações junto às SEEs; análise de dados de pesquisas do Inep; acompanhamento das atividades

---

<sup>52</sup> Mais especificamente a Secretaria de Educação Básica (SEB), em parceria com a Secretaria de Educação Superior - SESu e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC.



previstas no Cronograma de Implementação da política (será tratado mais sobre ele a seguir) etc. (Brasil, 2021g).

Com relação à avaliação do processo de implementação, no artigo 22, fica definido que o MEC é o responsável por realizá-la, e que ela tem como objetivo “identificar desafios, aprimorar procedimentos e soluções e orientar, de forma coordenada, as redes de ensino estaduais” (Brasil, 2021g, online).

#### 4.4.5. Ações de planejamento e regulamentação

Dentro das ações de planejamento e regulamentação visando a implementação da política, é possível citar: (1) **a promulgação do Cronograma de Implementação**; as determinações<sup>53</sup> de que as SEEs deveriam criar (2) **Planos de Implementação (PLI)** e instituir (3) **Comitês de acompanhamento da implementação da política na rede**; além de (4) **outras ações** relevantes o processo. Esta seção trata sobre estes quatro itens e traz alguns indicadores relacionados a sua implementação. De modo a facilitar a compreensão destes itens, o quadro que segue procura sumariá-los:

**Quadro 11 - Sumário dos itens relacionados às ações de planejamento e regulamentação do processo de implementação do Novo Ensino Médio**

Itens	Dimensões	Propósitos
Cronograma de Implementação	Prazos	Definição de prazos para o desenvolvimento do processo
Plano de Implementação	Estudos e diagnósticos	Mapear as capacidades e possibilidades de implementação e mapear os interesses da comunidade escolar
	Formações	Formar os profissionais da educação das redes de ensino visando o desenvolvimento de conhecimentos sobre a nova política e sobre seu processo de implementação
	Parcerias	Ampliar o escopo e diversificar a oferta de atividades pedagógicas no ensino médio através das capacidades e possibilidades geradas pelos parceiros
	Comunicação e Mobilização	Comunicação sobre o que muda na prática com a política e mobilização dos atores da rede no sentido de evitar ou reduzir conflitos no processo
	Atualização de normativas	Atualização das normativas dos sistemas estaduais pelos CEEs, visando à adequação às novas medidas trazidas pelo Novo Ensino Médio
	Acompanhamento	Criação de Comitê de Acompanhamento com o propósito de coletar informações e se articular junto a um Comitê de acompanhamento do próprio MEC
Outras ações	Organização	Desenvolvimento da governança e organização interna da pasta para atuar em prol da implementação

<sup>53</sup> Estas determinações estão vinculadas à adesão ao ProNEM (Brasil, 2018f, 2018i). Isto é, estados que aderissem ao programa deveriam segui-las. Como todos os estados do país aderiram, todos deveriam cumpri-las.

Itens	Dimensões	Propósitos
Outras ações	Garantia de capacidades de oferta	Ampliar as capacidades de oferta ou adequar os sistemas de gerenciamento (alimentação, transporte, infraestrutura e tecnologia da informação)
	Desenho de novas formas de oferta	Possibilidade e necessidade de implantar novas formas de oferta, como a educação a distância

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Em 13 de julho de 2021, o MEC publicou a Portaria nº 521, que trazia consigo um **Cronograma de Implementação** da Reforma, determinando alguns prazos para o processo. Os objetivos da portaria eram os seguintes, conforme o artigo 2 (Brasil, 2021f):

- I - **estabelecer cronograma de ampliação da carga horária para mil horas anuais** nas unidades escolares que ofertam o ensino médio;
- II - **instituir o cronograma para a implementação** nos estabelecimentos de ensino que ofertam o ensino médio **dos novos currículos alinhados à BNCC e os itinerários formativos**;
- III - **disponibilizar o cronograma referente aos materiais e recursos didáticos** para o Novo Ensino Médio, via Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;
- IV - **instituir o cronograma para atualização das matrizes do Ensino Médio em Tempo Integral** - EMTI, alinhada às diretrizes do Novo Ensino Médio;
- V - **instituir o cronograma de atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica** - Saeb, alinhada às diretrizes do Novo Ensino Médio; e
- VI - **instituir o cronograma de atualização da matriz de avaliação do Novo Exame Nacional do Ensino Médio** - Enem, alinhada às diretrizes do Novo Ensino Médio.

Com relação à ação de ampliação da carga horária no ensino médio brasileiro, ficou definido que, até 2022, todas as escolas deveriam passar a ofertar pelo menos mil horas anuais na etapa. A mesma determinação já aparecia na Resolução nº 3 de 2018 do CNE (Brasil, 2018j).

Com relação aos novos referenciais curriculares e currículos, os prazos determinados, conforme o artigo 4 da Portaria nº 521/2021, foram os seguintes (Brasil, 2021f, grifos nossos):

- I - **No ano de 2020: elaboração dos referenciais curriculares** dos estados e do Distrito Federal, contemplando a BNCC e os itinerários formativos;
- II - **No ano de 2021: aprovação e homologação dos referenciais curriculares** pelos respectivos Conselhos de Educação e **formações continuadas** destinadas aos profissionais da educação;
- III - **No ano de 2022: implementação** dos referenciais curriculares no **1º ano** do ensino médio;
- IV - **No ano de 2023: implementação** dos referenciais curriculares nos **1º e 2º anos** do ensino médio;
- V - **No ano de 2024: implementação** dos referenciais curriculares **em todos os anos** do ensino médio; e
- VI - **Nos anos de 2022 a 2024: monitoramento da implementação dos referenciais curriculares e da formação continuada** aos profissionais da educação.

A portaria também determina que as SEEs encaminhem ao MEC os novos referenciais curriculares até fevereiro de 2022.

Com relação ao Programa Nacional do Livro Didático e à escolha das obras já construídas com base na organização curricular do Novo Ensino Médio e das novas perspectivas para o currículo da educação básica, os prazos estabelecidos foram os seguintes, conforme o artigo 5 da Portaria nº 521/2021 (Brasil, 2021f, grifos nossos):

- I - **No ano de 2021:** escolha e distribuição das obras, projeto integradores e projetos de vida;
- II - **No ano de 2022:** escolha e distribuição, por área de conhecimento, das obras de formação continuada e dos recursos educacionais digitais;
- III - **No ano de 2023:** escolha e distribuição das obras literárias; e
- IV - **No ano de 2024:** escolha e distribuição dos materiais e recursos didáticos para os itinerários formativos.

Outro conjunto de prazos determinados diz respeito sobre mudanças que o INEP deverá implementar no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Como o currículo do ensino médio estava passando por mudanças alterado, seria preciso adequar o ENEM ao novo formato da etapa, que agora promoverá formações distintas, devido à instituição da parte flexível com os itinerários formativos. Seguem as datas determinadas para as alterações no ENEM, conforme o artigo 7 da Portaria nº 521/2021 (Brasil, 2021f, grifos nossos):

- I - **No ano de 2021:** elaboração e consolidação da versão preliminar das matrizes de avaliação das quatro áreas de conhecimento para a formação geral básica e os itinerários formativos;
- II - **No ano de 2022:** validação pedagógica das matrizes das quatro áreas do conhecimento, para a formação geral básica e os itinerários formativos, e elaboração da versão final;
- III - **No ano de 2022:** elaboração do documento básico do exame;
- IV - **No ano de 2022:** publicação da portaria do Enem, conforme as diretrizes do Novo Ensino Médio; e
- V - **No ano de 2024:** aplicação do Enem, conforme as diretrizes do Novo Ensino Médio.

A portaria estabelece por fim um conjunto de prazos para mudanças que vem sendo discutidas e que se almeja implementar no Saeb<sup>54</sup>.

Cabe destacar que a publicação desse cronograma era esperada já há algum tempo pelos atores envolvidos com a implementação e que várias das ações já vinham sendo executadas, mesmo sem a definição de prazos bem delimitados.

Além do Cronograma, outro documento essencial para o planejamento da implementação e que deveria ser elaborado pelas Secretarias quando aderissem ao

---

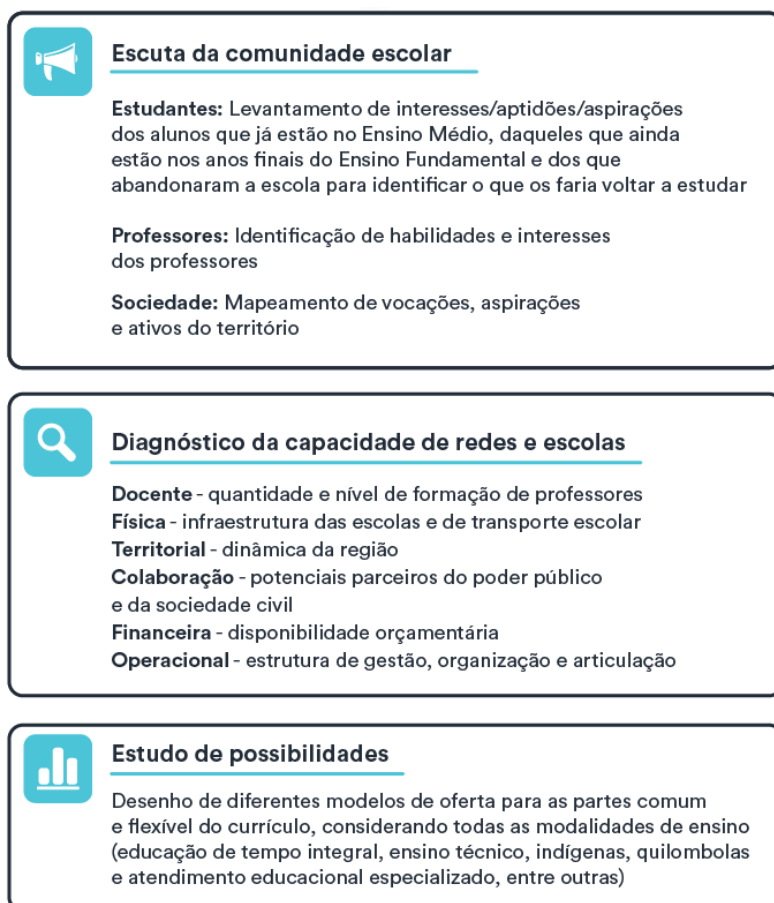
<sup>54</sup> A mudança do Saeb tem dois grandes motivos. Um deles é similar ao que foi relatado para a mudança no ENEM. O outro motivo tem relação com a proposta de implementar uma avaliação seriada, isto é, que seria realizada nos três anos do ensino médio — hoje sendo realizada de forma bianual apenas com os alunos que cursam o terceiro ano da etapa. Ver mais sobre isso em: <https://sae.digital/novo-saeb-e-enem-seriado>

ProNEM é o **Plano de Implementação (PLI)**. Os artigos 6, 7 e 8 da Portaria nº 649/2018 (Brasil, 2018i) tratam sobre esse documento.

No artigo 6, fica estipulado que esse seria o documento norteador do processo de implantação do Novo Ensino Médio nos sistemas estaduais e distrital de ensino. Além disso, o artigo determina também que esse plano deveria contemplar estratégias para a promoção da “equidade urbano-rural, de gênero e étnico-racial”.

O artigo 7 da Portaria nº 649/2018 estipula as dimensões mínimas sobre as quais o documento deveria trazer informações. Os principais itens tratam sobre: (1) **estudos e diagnósticos**; (2) **formações**; (3) **parcerias**; (4) **comunicação sobre a política e mobilização dos atores da rede**; e (5) **atualização das normativas dos sistemas estaduais pelo CEE**.

**Figura 10 - Aspectos relacionados aos estudos e diagnósticos para a implementação do Novo Ensino Médio**



**Fonte:** retirado de Instituto Porvir (2020).

Com relação às ações de **estudos e diagnósticos**, seu propósito é o de mapear as capacidades e possibilidades de implementação e mapear os interesses

da comunidade escolar — o que se relaciona majoritariamente à elaboração e proposição dos novos documentos curriculares dos sistemas estaduais. Com essas informações, as redes poderiam tomar decisões e estabelecer estudos de possibilidades para a implementação na prática.

A Figura 10 apresenta alguns dos aspectos relacionados à escuta da comunidade escolar, às áreas e elementos que precisam ser diagnosticados e uma explanação do propósito do estudo de possibilidades.

Com relação às outras quatro dimensões citadas (formações, parcerias, comunicação e atualização de normativas), o infográfico que segue (Figura 11) procura ilustrar como elas se articulam no âmbito do processo implementação.

**Figura 11 - Outras ações do processo de implementação**



**Fonte:** adaptado de Instituto Porvir (2020).

Com relação às **formações**, essa ação está atrelada à compreensão de que é preciso desenvolver junto aos profissionais da educação das redes de ensino os

conhecimentos necessários sobre a nova política. Além de capacitá-los para atuar na nova organização e proposta curricular do ensino médio.

No que tange aos professores, especificamente, foram promovidas algumas mudanças nas normativas que regulamentam suas formações iniciais e continuadas. Tem-se, por exemplo: a publicação de novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e instituição da Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC - Formação), em dezembro de 2019 (Brasil, 2019d); e a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e instituição da Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada), em outubro de 2020 (Brasil, 2020b).

Ambas as diretrizes foram promulgadas com o intuito de adequar as formações iniciais e continuadas dos professores da educação básica às novas perspectivas curriculares trazidas pela Reforma do Ensino Médio, no caso específico dessa etapa, mas também às novas perspectivas trazidas pela BNCC para todas as etapas da educação básica.

As iniciativas de formação em desenvolvimento pelos estados vêm sendo custeadas em parte com recursos disponibilizados pelo governo federal via ProBNCC. O propósito desses recursos foi o de possibilitar que as SEEs pudessem atuar no desenvolvimento desses processos formativos junto aos profissionais da educação de cada estado (professores, gestores escolares, coordenadores pedagógicos etc.).

Outra dimensão relevante da implementação é o que está relacionado às **comunicações** necessárias entre a SEE e a comunidade escolar de modo geral. No mesmo sentido das formações, compreende-se no âmbito da política a importância de comunicar aos atores envolvidos com a educação nas redes (pais, alunos, sindicatos, ONGs etc.) sobre as mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio.

Outro conjunto de ações para a implementação está relacionado às **parcerias** que as redes e as escolas podem desenvolver. Esta estratégia de parcerias vem sendo incentivada no sentido de ampliar o escopo e diversificar a oferta de atividades pedagógicas no ensino médio através das capacidades e possibilidades geradas pelos parceiros. Principalmente no que tange à oferta de itinerários formativos e disciplinas eletivas, cuja carga horária e atividades podem ser

realizadas em outras escolas, cursos, estágios em empresas etc., como já apresentado anteriormente.

Outra ação no âmbito das ações de planejamento e regulamentações está vinculada à necessidade de que os estados promovessem **atualizações das normativas** que regem a organização de cada sistema de ensino, visando regulamentar as mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio. Os Conselhos Estaduais de Educação ficaram com a prerrogativa de realizar essas atualizações (FONCEDE, 2020).

Além dessas cinco dimensões no âmbito do Plano de Implementação da Reforma (estudos e diagnósticos, formações, parcerias, comunicação e atualização de normativas), há mais uma: a composição de uma equipe nas Secretarias que ficaria responsável pelo processo de implementação. Esse é um dos critérios que as SEEs deveriam cumprir ao aderir ao ProNEM. Estas equipes são denominada no Artigo 12 da Portaria nº 649/2018 (Brasil, 2018i) de **Comitês de acompanhamento da implementação**. A normativa define que este comitê teria como responsabilidade coletar informações e se articular junto a um Comitê de acompanhamento do próprio MEC, composto conforme a estrutura apresentada no Artigo 11 da mesma portaria.

Além dessas ações vinculadas ao Plano de Implementação, há ainda a necessidade de que as SEEs se envolvessem com questões relacionadas: (1) ao **desenvolvimento da governança e organização interna** da pasta para atuar em prol da implementação; (2) às ações visando **ampliar as capacidades de oferta ou adequar os sistemas de gerenciamento** (alimentação, transporte, infraestrutura e tecnologia da informação); e (3) à possibilidade e necessidade de **implantar novas formas de oferta**, como a educação a distância.

A **definição da estrutura de governança** se faz necessária no sentido de designar os atores que atuarão na coordenação e execução das ações da implementação. Desta maneira, além do Comitê de acompanhamento da implementação seria preciso que as SEEs definissem uma equipe mais ampla composta por membros das várias áreas da Secretaria: infraestrutura, transporte, tecnologia da informação, comunicação, formações etc. De modo a facilitar a comunicação e visando um processo de implementação mais abrangente e consolidado.

No que tange à **necessidade de ampliação da oferta**, dentre as dimensões para as quais as SEEs precisam planejar e executar ações, as principais são: alimentação, transporte escolar, infraestrutura e sistemas de informação.

A ampliação e redesenho da oferta de **alimentação se faz necessária** dado que, com a ampliação da carga horária, os alunos passarão mais tempo nas escolas, gerando uma demanda maior por alimentação. A necessidade de ampliar a oferta do **transporte escolar** se apresenta devido ao fato de que muitas rotas atendem simultaneamente alunos do fundamental e médio, e que poderá haver incompatibilidade entre os horários das duas etapas com a ampliação da carga horária do ensino médio.

A ampliação ou ajustes no que tange à **infraestrutura** pode ser necessária dada a possibilidade de que, com o aumento do número de horas e de alunos simultaneamente nas escolas, as unidades de ensino precisem construir mais salas de aula ou reativarem salas não utilizadas. Além disso, pode ser necessário também que as SEEs e escolas se empenhem na construção e instalação de determinados equipamentos (como laboratórios), dependendo dos itinerários formativos que cada escola se propuser a oferecer, ou da proposta de oferecer parte da carga horária via EAD — o que depende de uma estrutura bem equipada.

Além disso, é necessário também que os setores de tecnologia da informação das SEEs promovam esforços no sentido de adequar os **sistemas de gestão** utilizados pela SEE, pelas regionais de ensino e pelas escolas, devido às mudanças que o Novo Ensino Médio traz. Como, por exemplo, a possibilidade de o aluno cursar a formação geral básica em uma escola e cursar o itinerário formativo em outra. Os sistemas de gestão de matrícula precisam estar preparados para permitir o controle desse modelo mais complexo.

Há ainda a necessidade de pensar em **novos desenhos de ofertas** de práticas pedagógicas, levando em conta a possibilidade, por exemplo, de desenvolver os processos educativos a distância.

Como há vários tópicos no âmbito das ações de planejamento e regulamentação, sugere-se um retorno ao Quadro 11, apresentado no início da seção, onde estes diversos aspectos estão sumarizados, facilitando a compreensão.



#### 4.4.6. Apoio técnico e financeiro

Para o desenvolvimento da implementação pelos estados, são de suma importância os esforços para oferta de **apoio técnico e financeiro** pelo governo federal e outros atores.

Os programas do MEC apresentados anteriormente (ProEMTI, ProNEM, ProBNCC e Programa Itinerários Formativos) procuram atuar em ambos os sentidos, principalmente no aspecto financeiro, mediante o repasse de verbas para as SEEs desenvolverem várias ações do processo de implementação.

O apoio técnico aparece de forma mais destacada no primeiro eixo do ProNEM e nos três primeiros eixos do Programa Itinerários Formativos, como já apresentado. Além deles, destacam-se algumas outras ações de apoio técnico que vêm sendo desenvolvidas pelo MEC, pelo Consed e por organizações do terceiro setor, que serão discutidas no capítulo de análise.

Destaca-se que várias das ações de implementação que vêm sendo executadas estão sendo financiadas através de um empréstimo que o país conseguiu junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 2018 (Brasil, 2018a).

Foram obtidos 250 milhões de dólares nesse acordo; montante que está distribuído em duas propostas de gastos (componentes). Os recursos do Componente 1, para o qual foi reservado o valor de 221 milhões de dólares, tinha como propósito “apoiar a implementação dos novos currículos do ensino médio e a fomentar a plena execução da modalidade de ensino médio em tempo integral” (Brasil, 2018d, p. 4). Vinculado a este propósito os recursos estavam vinculados à implementação do ProEMTI, do ProNEM e de ações relacionadas à reformulação curricular (Brasil, 2021e).

O Componente 2 do empréstimo, que conta com os 29 milhões restantes do montante total empréstimo, está relacionado a um conjunto de ações para assistência técnica, com o propósito de promover “o fortalecimento institucional do MEC, FNDE e das SEEs para assegurar a correta implementação da Reforma do Ensino Médio” (Brasil, 2021e, p. 2).

Como apontado, o Consed e organizações do terceiro setor também tem atuado para oferecer apoio técnico às SEEs por meio de: *lives* formativas e encontros entre os gestores das SEEs envolvidos com a implementação;

acompanhamento, produção e divulgação de relatórios de pesquisa sobre a implementação; produção e divulgação de documentos para orientar a implementação (como o Guia da Implementação, infográficos etc.); e até mesmo com a contratação de consultorias para atuar no âmbito das SEEs.

#### 4.5.

#### Revisão de literatura sobre o tema da Reforma do Ensino Médio

Para o encerramento deste capítulo, esta seção tratará sobre uma revisão de literatura realizada com o intuito de identificar os temas e perspectivas que vêm sendo tratados na literatura interessada na política do Novo Ensino Médio. O capítulo de metodologia apresentou as estratégias utilizadas para a realização desta revisão, e aqui constam os resultados.

Dos mil trabalhos encontrados, 377 tratavam apenas sobre temas transversais, tais como: Ensino em tempo integral; Ensino técnico; Ensino técnico integrado; Disciplinas específicas: educação física, espanhol, inglês, história, geografia, artes, matemática, sociologia, filosofia; BNCC; Ocupações e protestos; Formação docente; e Gestão escolar. Outros 340 trabalhos não tinham relação com o tema ou eram duplicatas de trabalhos que já constavam na lista.

Todas estas publicações, que somam um total de 717 trabalhos (377+340), foram removidas da análise final. Restaram, desta maneira, 283 que tratavam de forma direta da política e que não estavam repetidas. Para facilitar a compreensão, a seguir consta a Figura 12, que detalha, em termos quantitativos, os achados da revisão de literatura realizada.

**Figura 12 - Resumo quantitativo da revisão de literatura**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Visando compreender os tópicos abordados e perspectivas das 283 publicações, foi realizada a leitura de seus resumos. Como destacado na seção de metodologia, 24 das 283 publicações não possuíam resumo, por isso foi necessário realizar uma leitura na íntegra de forma dinâmica. Os temas encontrados nestas leituras foram:

- Críticas a uma perspectiva neoliberal da reforma;
- Críticas à associação entre a reforma e a implementação de ideias de organizações internacionais, como o Banco Mundial;
- Críticas ao momento no qual a política foi posta em vigor (pós-impeachment);
- Análises crítica das propagandas sobre a política, principalmente sobre o aspecto da escolha que os alunos teriam com relação aos seus futuros;
- Críticas a alterações no ensino médio que a reforma determinou, como a cisão do currículo entre parte flexível e comum;
- Críticas ao fato de a reforma ter sido posta em vigor por Medida Provisória;
- Críticas de ordem epistemológica à nova proposição curricular;
- Opinião de atores diversos sobre a Reforma, como: docentes, sindicatos, entre outros;
- Discussões sobre desigualdades, educação classista, dualidade entre ensino propedêutico e profissional (por vezes estabelecendo um paralelo entre o Novo Ensino Médio e a Reforma do ensino médio de 1971<sup>55</sup>);
- Abordagens de ordem crítica sobre a participação do setor empresarial e filantrópico no desenvolvimento e implementação da reforma;
- Críticas aos impactos da reforma sobre o ensino de ciências humanas e sociais e apontamento de uma instrumentalização do currículo;
- Discussão sobre os possíveis impactos da reforma sobre formação docente e gestão escolar;
- Discussão sobre os impactos positivo de programas governamentais relacionados à reforma, como o fomento ao tempo integral.

Como também já mencionado, dentre as 283 publicações foram encontradas 7 revisões de literatura sobre a Reforma do Ensino Médio. Os achados destes trabalhos corroboraram com o conjunto de temas identificado no âmbito desta revisão, conforme apresentados acima. Dois destes trabalhos, por exemplo, destacam que:

[...] os enunciados sobre a reforma do ensino médio nos textos analisados comunicam quatro aspectos fundamentais: o conteúdo problemático, a forma autoritária e inadequada com a qual foi imposta e instituída, a fragilidade dos motivos/argumentos oferecidos para justificá-la, e, por fim, as possibilidades e necessidade de resistência/adaptação no processo de sua implementação. (Bugs; Tomazetti; Oliari, 2020, p. 86)

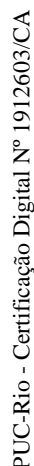
---

<sup>55</sup> Reforma do ensino médio implementada no período da ditadura militar, que unificou o currículo profissionalizante e o currículo da formação geral, universalizando compulsoriamente, desta maneira, a educação profissional no ensino médio. Ver mais em: Cunha (1980, 2017).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912603/CA

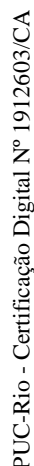
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912603/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912603/CA



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912603/CA

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912603/CA



PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912603/CA

Apesar do termo “implementação” aparecer no título e/ou resumo de 41 trabalhos, apenas em 16 publicações<sup>56</sup> havia sido realizada de fato uma análise da implementação da política em questão, conforme a Figura 12. Os temas tratados por estes 16 estudos eram:

- Implementação em todo o Brasil em 2020/2021;
- Implementação no DF e em vários estados: RS, MS, SC e AP;
- Implementação em escolas estaduais de SC, RS e MG;
- Implementação do ProEMTI em escolas no DF;
- Implementação do ProEMTI em MG e AC;
- Financiamento da reforma pelo GF.

Vale destacar que seis trabalhos dentre os 41 que citam a palavra “implementação” sem dar foco à uma análise do processo em si, abordam aspectos que ao menos tangenciam o tema da implementação da Reforma, e por isso têm certa relevância. Estes seis trabalhos tratam sobre:

- Descrição de desafios para implementação específica do ProEMTI;
- Breve abordagem sobre o desenho da implementação do Novo Ensino Médio em Instituto Federal no Distrito Federal;
- Discussão sobre ambiguidades que podem influenciar na implementação da política;
- Breve discussão sobre mudanças curriculares em São Paulo;
- Breve discussão sobre implementação da política em escolas do município de Arapiraca (Município do estado de Alagoas); e
- Discussão sobre a implementação de uma política estadual de Santa Catarina que possui relação com a implementação do Novo Ensino Médio.

No Apêndice C, consta um quadro sinóptico onde estão resumidos os referenciais e perspectivas teóricos e/ou analíticas utilizadas nos 16 trabalhos encontrados que realizaram, de fato, uma análise da implementação da política.

---

<sup>56</sup> Tal achado é corroborado por Lotta (2019, p. 11), quando aponta que: “Em uma busca rápida nos sistemas de pesquisa acadêmica na internet, encontramos milhares de referências ao termo ‘implementação de políticas públicas’. No entanto, basta uma breve análise para perceber que apenas parte deles são de fato estudos acadêmicos que se utilizam do modelo de análise de implementação desenvolvido pela literatura. A grande maioria utiliza o termo “implementação” apenas de forma metafórica, como um momento ou parte da política pública, ou como um sinônimo de execução, e não como um objeto analítico.”

A partir deste quadro, foi possível avaliar que três destes trabalhos fizeram análises que guardam similaridades à nível teórico-metodológico com as realizadas nesta Tese. São eles: Lotta e Bauer (2020), Ferreira (2020) e Santos e Gardin (2020).

Os dois primeiros trabalhos utilizam algumas das mesmas referências desta Tese: discussões sobre ambiguidade e conflito a partir de Matland (1995) e discussões sobre a implementação de políticas que transitam entre diferentes níveis e camadas a partir das discussões de Hill e Hupe (2003), incluindo discussões sobre o Federalismo brasileiro. O relatório de pesquisa de Lotta e Bauer (2020) é um dos quais em que o autor desta Tese participou da coleta e análise de dados.

O terceiro trabalho (Santos; Gardin, 2020) também faz uso do referencial de Matland e o articula a conceitos e categorias de outros arcabouços teóricos relevantes do estudo de políticas públicas, como: o Ciclo de Políticas Públicas, o Modelo de Múltiplos Fluxos, o Modelo do Equilíbrio Pontuado etc.

Pela análise dos temas dos 283 trabalhos identificados na revisão de literatura que tratam diretamente sobre a Reforma do Ensino Médio e dos termos mais utilizados, conforme apresentados nas nuvens de palavras, pode-se avaliar que a pesquisa aqui proposta se apresenta como original, pois se propõe a tratar sobre um tema pouco explorado na literatura: a implementação do Novo Ensino Médio.

Destaca-se também como original a abordagem que se pretende realizar: estabelecer um estudo sobre a implementação partindo de referenciais da ciência política, de modo a lançar luz sobre pontos pouco escrutinados dentro da área educacional, mas que possuem grande relevância para a compreensão do desenvolvimento de políticas do campo. Como apontado, apenas três estudos (Ferreira, 2020; Lotta; Bauer, 2020; Santos; Gardin, 2020) fizeram algo similar, focando em casos específicos da implementação em redes estaduais brasileiras. Em resumo, o trabalho se propõe a preencher esta lacuna identificada na literatura da área partindo de uma abordagem teórica ainda pouco utilizada no campo educacional.

Este capítulo objetivou apresentar a trajetória da política de Reforma do Ensino Médio, as principais mudanças trazidas por ela, os principais documentos a ela relacionados, com o detalhamento das principais ações de implementação, e os resultados da revisão de literatura realizada sobre o tema. Os próximos capítulos apresentam as análises e os resultados encontrados na Tese.

## 5

### A implementação do Novo Ensino Médio a nível nacional

Este capítulo discutirá sobre o processo de implementação do Novo Ensino Médio no país de modo geral. O capítulo tem como objetivos: apresentar detalhes sobre a implementação dos principais programas e ações no âmbito da implementação da política; discutir sobre as principais problemáticas do processo de implementação no nível macro; analisar os contextos de implementação de políticas para o ensino médio no Brasil; apresentar os atores envolvidos com a implementação no Novo Ensino Médio e as diferentes estruturas de governança configuradas em cada conjuntura do subsistema de políticas da educação brasileira durante o processo de implementação; além de analisar as ações de implementação à luz do referencial sobre instrumentos de políticas públicas. Por fim, o capítulo traz também uma síntese das análises empreendidas.

#### 5.1.

##### Implementação dos principais programas e ações do Novo Ensino Médio no país

Esta seção analisa o andamento das principais ações do processo de implementação do Novo Ensino Médio. O principal objetivo é apontar as divergências que existem entre os vários estados no tocante ao ritmo e abrangência da implementação das ações vinculadas ao Novo Ensino Médio.

Para a identificação desse retrato, foram utilizados: dados publicados no Portal Observatório, criado e atualizado pelo Movimento Pela Base com apoio da “Frente Currículo e Novo Ensino Médio” do Consed (Movimento Pela Base, [s.d.]); dados publicados no Painel de Acompanhamento do Novo Ensino Médio (MEC; UFAL, 2021), com atualização de 15 de dezembro de 2021; dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2020, produzido pelo Inep (Brasil, 2021a); dados obtidos junto ao MEC (Brasil, 2021c) e ao FNDE (Brasil, 2021b) via Lei de Acesso à Informação<sup>57</sup> (LAI); outros dados obtidos em documentos variados, como relatórios ou notas técnicas; além de dados obtidos via entrevistas.

Ainda que não seja um dos objetivos da Tese, procurou-se, além de analisar o status das várias ações que vem sendo desenvolvidas pelos estados relacionadas

---

<sup>57</sup> Ver sobre a LAI em: <https://tinyurl.com/2npj5ufa>

ao Novo Ensino Médio, analisar a existência ou não de decisões que possam indicar a mobilização de princípios equitativos na implementação da política.

Atentou-se para estruturar esta seção da mesma maneira que a seção que apresentou detalhes sobre os principais programas e ações do Novo Ensino Médio constante no capítulo anterior. Assim, as informações que seguem estão organizadas segundo os seguintes programas ou ações da implementação: ProEMTI; ProNEM; reformulação curricular e o ProBNCC; Programa Itinerários Formativos; ações de planejamento e regulamentação; apoio técnico e financeiro.

### **5.1.1. Implementação do ProEMTI**

Entre 2017 e 2021 (dados de 15 de dezembro de 2021), cerca de 1.439 escolas haviam aderido ao ProEMTI (MEC; UFAL, 2021), o que representava cerca de 7% das escolas de ensino médio estaduais em 2020<sup>58</sup>, conforme o Censo Escolar (Brasil, 2021a). As escolas beneficiadas encontravam-se distribuídas por cerca de 885 municípios do país (Brasil, 2021b).

Um total de 312.535 alunos no ensino médio passaram a ser beneficiados pelo programa nestas escolas — cerca de 5% do total<sup>59</sup> de matrículas vigentes do ensino médio nas escolas das redes públicas estaduais em 2020. O valor total destinado ao programa entre 2017 e 15 de dezembro de 2021 havia sido de mais de 2 bilhões de reais (R\$ 2.084.523.254,49).

Conforme as tabelas que seguem (Tabela 3, Tabela 4 e Tabela 5), comparando o número de escolas participantes do programa entre estados e regiões do país, a região nordeste havia sido a maior beneficiada até dezembro de 2021, com os estados do Ceará e Pernambuco com o maior número de escolas da região (em termos absolutos e percentuais). O mesmo se dava em termos do número de matrículas atendidas (Brasil, 2021a; MEC; UFAL, 2021).

Entretanto, há realidades muito distintas entre os estados no tocante à adesão ao programa. Por um lado, estado do Ceará possuía 21% de suas escolas aderindo ao programa e o estado do Sergipe tinha 28% de suas escolas de ensino médio aderentes. Por outro, Roraima possuía 3% de suas escolas aderindo ao programa e São Paulo possuía 2%.

---

<sup>58</sup> Total de 19.718 escolas.

<sup>59</sup> Total de 6.351.444 matrículas.



Tabela 3 - Quantidade e percentual de escolas atendidas pelo ProEMTI por estado

Estado	Nº de escolas que aderiram ao ProEMTI até 2020	Nº de escolas de EM da rede pública estadual (2020)	% de escolas no ProEMTI sobre o total da rede públ. estad.
AC	13	228	6%
AL	38	230	17%
AM	33	404	8%
AP	21	123	17%
BA	84	1001	8%
CE	140	670	21%
DF	26	97	27%
ES	38	285	13%
GO	87	703	12%
MA	55	790	7%
MG	113	2366	5%
MS	38	309	12%
MT	28	513	5%
PA	51	622	8%
PB	66	456	14%
PE	106	790	13%
PI	62	506	12%
PR	43	1538	3%
RJ	93	1121	8%
RN	54	305	18%
RO	18	195	9%
RR	5	152	3%
RS	29	1113	3%
SC	37	728	5%
SE	49	176	28%
SP	83	4002	2%
TO	29	295	10%
<b>Total</b>	<b>1.439</b>	<b>19.718</b>	<b>7%</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

Com relação à São Paulo, através das entrevistas realizadas, foi possível verificar que o motivo para a baixa adesão foi a promoção de uma política estadual própria que tinha como propósito o aumento do número de escolas em tempo integral. Tal política, denominada Programa de Tempo Integral (PEI), existe desde 2012 (São Paulo, 2013; Valentim, 2018). Com relação à Roraima, os motivos foram uma série de descontinuidades na gestão da Secretaria, somada a uma baixa priorização da implementação da política, conforme entrevistas.

**Tabela 4 - Escolas atendidas pelo ProEMTI por região**

Região	Nº de escolas atendidas	Nº de escolas estaduais de EM (2020)	% de escolas atendidas
Centro-Oeste	179	1.622	11,04%
Nordeste	654	4.924	13,28%
Norte	170	2.019	8,42%
Sudeste	327	7.774	4,21%
Sul	109	3.379	3,23%

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

**Tabela 5 - Matrículas atendidas pelo ProEMTI por região**

Região	Nº de matrículas atendidas	Nº de matrículas das redes estaduais de EM (2020)	% de matrículas atendidas
Centro-Oeste	33.167	506.110	6,55%
Nordeste	161.457	1.841.659	8,77%
Norte	40.051	712.806	5,62%
Sudeste	64.126	2.441.803	2,63%
Sul	13.734	849.066	1,62%

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

O fato de a região Nordeste vir sendo a mais atendida pode ser um indício de que o programa observou princípios equitativos. Tal apontamento está relacionado ao fato de que as escolas das redes estaduais dessa região possuem o menor índice de nível socioeconômico<sup>60</sup> (INSE) no país, conforme indica a Tabela 6. Como já apontado, a preferência por escolas de menor nível socioeconômico era um dos critérios das portarias de seleção do ProEMTI.

**Tabela 6 - Média INSE das escolas das redes estaduais por região do país**

Região	Média INSE (2019)	Nível INSE
Centro-Oeste	4,93	IV
Nordeste	4,16	III
Norte	4,27	III
Sudeste	5,00	V
Sul	5,28	V
<b>Média</b>	4,73	-

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) a partir de Brasil (2019a, 2021a).

<sup>60</sup> O uso do INSE para o suporte deste argumento está no fato de que, no Brasil, existe uma correlação entre o Nível Socioeconômico e o nível de aprendizado dos alunos (Brasil, 2021h). Diante disso, a distribuição efetivamente equitativa de recursos deve ser maior para as regiões e escolas com menores níveis socioeconômicos.

Cabe destacar que a escala do INSE varia do nível I ao nível VIII. Tomando os dois extremos desta escala, é interessante esclarecer a descrição<sup>61</sup> dos níveis, conforme a nota técnica (Brasil, 2021d) que traz detalhes sobre sua composição, de modo a facilitar a compreensão. O nível I inclui os estudantes que:

têm dois ou mais desvios-padrão abaixo da média nacional do Inse. Considerando a maioria dos estudantes, o pai/responsável não completou o 5º ano do ensino fundamental e a mãe/responsável tem o 5º ano do ensino fundamental incompleto ou completo. A maioria dos estudantes deste nível possui uma geladeira, um ou dois quartos, uma televisão e um banheiro. Mas não possui muitos dos bens e serviços pesquisados (i.e., computador, carro, wi-fi, mesa para estudar, garagem, microondas, aspirador de pó, máquina de lavar roupa [...])

Por outro lado, o nível VIII inclui os estudantes que:

estão dois desvios-padrão ou mais acima da média nacional do Inse. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e/ou o pai/responsável têm ensino superior completo. Além de possuírem os bens dos níveis anteriores, a maioria dos estudantes deste nível passa a ter duas ou mais geladeiras, dois ou mais computadores, três ou mais televisões, três ou mais banheiros e dois ou mais carros.

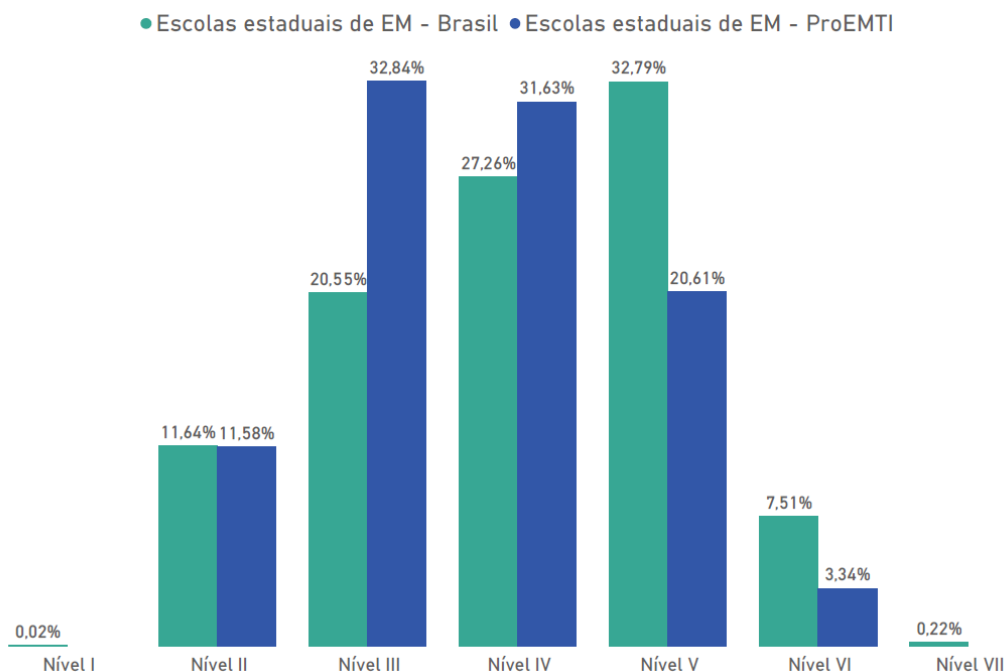
Outro possível indício de que o ProEMTI levou em conta princípios equitativos, ainda que parcialmente, é o fato de que ele foi destinado a mais escolas com menor nível socioeconômico (pelo menos no que tange ao nível III).

A Figura 15 mostra que, nos níveis III e IV, o percentual de escolas atendidas em todo o país pelo programa foi maior do que o percentual total de escolas de ensino médio existentes no país que se enquadram nesses níveis. No nível II, o atendimento foi equivalente ao percentual total de escolas do país que se encontram nessa faixa. Já nos níveis V e VI, houve menos atendimento do que o percentual total de escolas nessas faixas. Por fim, nos níveis I e VII, não houve atendimento significativo, mas é importante notar que há pouquíssimas escolas nesses níveis.

---

<sup>61</sup> A descrição completa dos níveis pode ser encontrada na página 13 da nota técnica do Inep (Brasil, 2021d).

**Figura 15 - Distribuição das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProEMTI) segundo o INSE**



**Fonte:** elaborado a partir de Brasil (2019a, 2021a).

**Nota:** Não havia escola de ensino médio das redes estaduais no nível VIII.

Seguem também alguns dados sobre o atendimento do ProEMTI com relação à localização das escolas (urbana e rural). Conforme Oliveira (2008), as escolas rurais e a educação no campo têm uma ampliação de determinadas dificuldades, se comparadas com as escolas urbanas. Uma delas é a maior taxa de analfabetismo das regiões destas escolas, o que propicia maiores desafios no apoio pedagógico dos responsáveis aos alunos em casa.

Provavelmente, em razão desta problemática, os alunos que cursam o ensino médio em escolas da área rural costumam obter menores níveis de aprendizagem em português, se comparados aos alunos de escolas da área urbana (Tabela 7).

**Tabela 7 - Distribuição percentual dos alunos do ensino médio regular por níveis de proficiência em língua portuguesa no Saeb de 2019, por localização das escolas**

Níveis de proficiência	Urbana	Rural
Nível 0	17,31%	32,65%
Nível 1	12,02%	18,28%
Nível 2	15,48%	17,81%
Nível 3	17,27%	14,24%
Nível 4	16,51%	9,40%
Nível 5	12,85%	5,32%
Nível 6	6,74%	1,97%
Nível 7 e 8	1,82%	0,33%

**Fonte:** elaborado a partir de Brasil (2021h).

Diversos estudos vêm mostrando uma relação entre maiores cargas horárias e o aumento da aprendizagem (Instituto Natura, 2022; Rosa et al., 2022; Soares, 2020; Soares et al., 2014). Este último trabalho, por exemplo, indica que o programa de escolas de tempo integral de Pernambuco promoveu um aumento nos resultados obtidos nos testes pelos estudantes destas escolas quando comparados com os resultados obtidos por estudantes de escolas de ensino médio de tempo parcial. Em matemática foi de 30% e em língua portuguesa chega a 50%.

Desta maneira, a implementação do tempo integral nas escolas rurais — atrelada a políticas de permanência visando auxiliar os alunos que precisariam trabalhar no contraturno — poderia ser um dos caminhos para reduzir a desigualdade entre as escolas rurais e urbanas. No entanto, como segue apresentado na Tabela 8 — que contém os percentuais de atendimento por localização das escolas por UF — o ProEMTI não tem servido a esse propósito.

**Tabela 8 - Distribuição percentual das escolas de ensino médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProEMTI), por localização**

UF	Urbana (Total)	Rural (Total)	Urbana (ProEMTI)	Rural (ProEMTI)
AC	27%	73%	100%	-
AL	89%	11%	95%	5%
AM	60%	40%	97%	3%
AP	50%	50%	90%	10%
BA	84%	16%	96%	4%
CE	88%	12%	96%	4%
DF	88%	12%	88%	12%
ES	91%	9%	100%	-
GO	92%	8%	100%	-
MA	63%	37%	95%	5%
MG	92%	8%	100%	-
MS	83%	17%	97%	3%
MT	61%	39%	100%	-
PA	80%	20%	100%	-
PB	91%	9%	95%	5%
PE	87%	13%	92%	8%
PI	88%	12%	100%	-
PR	84%	16%	86%	14%
RJ	91%	9%	89%	11%
RN	93%	7%	96%	4%
RO	80%	20%	100%	-
RR	32%	68%	100%	-
RS	92%	8%	100%	-
SC	90%	10%	100%	-
SE	86%	14%	96%	4%
SP	95%	5%	100%	-
TO	73%	27%	90%	10%
<b>Total</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>	<b>96%</b>	<b>4%</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) a partir de Brasil (2021b, 2021a).

Até dezembro de 2021, apenas o Rio de Janeiro tinha, percentualmente falando, mais escolas rurais no programa do que o percentual de escolas rurais do estado<sup>62</sup>. Outros cinco sistemas de ensino (DF, PB, PE, PR e RN) tiveram uma variação de apenas cinco pontos percentuais entre o percentual de escolas rurais atendidas pelo programa e o percentual total de escolas rurais que possuíam.

Por outro lado, alguns estados (11) não haviam selecionado, até dezembro de 2021, nenhuma escola rural para participar do programa. São eles: AC, ES, GO, MG, MT, PA, RO, RR, RS, SC e SP. Como já apontado, o programa já existe há pelo menos cinco anos e já teve quatro editais de adesão de escolas, o que indica que essa é uma decisão que vem sendo tomada por esses estados desde o início do programa. Tal problemática pode estar relacionada à dificuldade em implementar o tempo integral nas escolas rurais, dado o fato de ser uma modalidade complexa, que exige infraestrutura adequada, ampliação da oferta de alimentação, transporte escolar etc.

Com relação às avaliações do ProEMTI, apesar da avaliação de impacto determinada pela Portaria nº 1.023 de 2018 do MEC (Brasil, 2018e) ter sido descontinuada e “não ter sido finalizada devido a mudanças na estrutura do programa” (Brasil, 2022a, p. 2), o Ministério aponta que foi realizada uma outra avaliação em parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

No estudo foram estimados os impactos do programa em diversos resultados finais de educação, como IDEB, taxa de reprovação, abandono e participação no ENEM. Também foi analisado o impacto do programa em diversos indicadores intermediários, como dedicação exclusiva dos professores, introdução de atividades não convencionais no currículo e adequação da formação docente. Os dados indicam que o Programa teve um **impacto positivo no IDEB, elevando a nota das escolas participantes em 4,6%. Essa elevação se dá por melhores notas tanto em Matemática quanto em Português**. A magnitude dos efeitos nessas matérias varia de 0,361 desvio padrão de aumento na nota com relação à prova de Matemática a 0,6 desvio padrão com relação à prova de Português. (Brasil, 2022a, p. 2, grifo nosso).

Sobre a descontinuidade da avaliação prevista em 2018, destaca-se que um dos prováveis motivos foi o desmonte, por parte do MEC, do grupo de pesquisa responsável: a Assessoria Estratégica de Evidências. Como Mariz (2019, [s.p.]) aponta, os “servidores que avaliavam o andamento do projeto lançado em 2017, junto com a reforma do ensino médio, foram exonerados sem qualquer transição”.

---

<sup>62</sup> A rede possuía 9% de escolas rurais, enquanto, dentre as escolas atendidas pelo ProEMTI no estado, 11% eram rurais.

A jornalista ainda destaca que tais exonerações abririam espaço para Ricardo Vélez, ministro da educação à época, “alocar seus indicados mais próximos, uma vez que a Assessoria Estratégica de Evidências é diretamente ligada ao gabinete” (Mariz, 2019, [s.p.]).

O conjunto dos dados apresentados nesta seção indica que o ProEMTI vem promovendo avanços nos indicadores educacionais brasileiros. Entretanto, o programa ainda carece de melhorias visando torná-lo uma política que propicie, além do aumento do número de escolas de tempo integral — propósito principal da política —, a redução das desigualdades educacionais no ensino médio.

Esse segundo propósito também aparece na política, como já foi relatado anteriormente, quando apresentado o critério de seleção preferencial de escolas com menores níveis socioeconômicos para participar do programa; critério que vem sendo atendido, ainda que parcialmente, conforme as análises apresentadas.

Encontra-se uma grande distinção entre os estados no que tange ao número de escolas aderentes e matrículas beneficiadas pelo programa e à distribuição equitativa de sua implementação entre as escolas rurais e urbanas. Algumas destas divergências em termos da implementação do ProEMTI nos estados estão relacionadas a estratégias ou opções dos próprios sistemas de ensino. Outras estão relacionadas a contextos de baixa capacidade estatal e dificuldade de implementação ou ainda à falta de priorização da implementação da política do Novo Ensino Médio de forma ampla por determinadas redes.

Destacam-se também os conflitos no tocante à realização ou não de avaliações sobre a implementação do programa. Avaliações necessárias no sentido de gerar compreensão sobre o sucesso e desafios da ampliação do tempo integral nas escolas públicas de ensino médio do país.

### **5.1.2. Implementação do ProNEM**

Até 15 de dez. de 2021, havia um total de 4.117 escolas-piloto no país (MEC; UFAL, 2021), o que representava cerca de 21% do total de escolas de ensino médio estaduais, conforme o Censo Escolar de 2020 (Brasil, 2021a).

O programa foi iniciado em 2018, com a previsão de realizar 3 repasses anuais diretamente às escolas aderentes, via PDDE, como já relatado. Das 4.117 escolas-piloto, 4.033 haviam recebido pelo menos uma parcela do programa. Nas

4.033 escolas que receberam ao menos uma parcela, um total de 1.540.573 alunos teriam sido beneficiados, o que corresponde a cerca de 24% dos alunos das redes estaduais de ensino médio (Brasil, 2021a).

Como indicado na Tabela 9, há significativas variações nos percentuais de escolas selecionadas por cada estado para implementar o programa. Enquanto Goiás selecionou 74% das escolas da rede pública estadual para fazerem parte do programa, 8 estados haviam selecionado apenas 5% das escolas ou menos (AC, ES, MA, MG, MT, PR, RJ e SP).

**Tabela 9 - Escolas atendidas pelo ProNEM por estado**

Estado	Nº de escolas que receberam pelo menos uma parcela do ProNEM até 2020	Nº de escolas de EM da rede pública estadual (2020)	% de escolas-piloto sobre o total da rede públ. estad.
AC	10	228	4%
AL	161	230	70%
AM	124	404	31%
AP	15	123	12%
BA	554	1001	55%
CE	460	670	69%
DF	10	97	10%
ES	9	285	3%
GO	520	703	74%
MA	32	790	4%
MG	39	2366	2%
MS	57	309	18%
MT	5	513	1%
PA	258	622	41%
PB	150	456	33%
PE	422	790	53%
PI	309	506	61%
PR	26	1538	2%
RJ	48	1121	4%
RN	89	305	29%
RO	18	195	9%
RR	45	152	30%
RS	276	1113	25%
SC	110	728	15%
SE	38	176	22%
SP	190	4002	5%
TO	58	295	20%
<b>Total</b>	<b>4.033</b>	<b>19.718</b>	<b>20%</b>

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).



De um lado, essa variação pode indicar estratégias distintas visando à experimentação do Novo Ensino Médio. Uma delas pode estar relacionada com a proposta de direcionar mais esforços para outras ações, pois dentre os estados com baixo percentual de escolas-piloto há, por exemplo, alguns que conseguiram elaborar e homologar os novos referenciais curriculares antes de muitos outros, como é o caso de São Paulo e Espírito Santo (Movimento Pela Base, [s.d.]).

O argumento de que houve distintas estratégias na implementação do ProNEM é corroborado pelo trabalho de Ferreira (2020), que apresenta como o estado do Mato Grosso optou por selecionar para o programa apenas escolas mais próximas à sede da Secretaria Estadual de Educação, procurando garantir um melhor monitoramento das ações desenvolvidas por essas escolas. Essa estratégia se materializou na decisão do estado em selecionar apenas 5 escolas de ensino médio para o ProNEM, dentre as mais de 500 da rede estadual.

Por outro lado, essa variação, e a própria estratégia de guardar esforços e distribuí-los em outras ações para a implementação do Novo Ensino Médio, pode estar relacionado à desigualdade de instrumentos de políticas públicas das SEEs. Esse argumento será explorado mais adiante nos resultados dos estudos de caso.

Cabe destacar que, como os repasses estavam associados ao cumprimento de etapas de planejamento — conforme o artigo 9 da Portaria nº 1.024/2018 (Brasil, 2018f) —, o recebimento dos recursos pelas escolas não implicou necessariamente em seu uso para a aplicação de novas experiências em sala de aula, o que parece ser um dos principais propósitos do programa.

Sabe-se, com base em outras pesquisas realizadas, que no Rio de Janeiro e no Piauí, por exemplo, não foram implementadas mudanças nas salas de aula das escolas selecionadas como pilotos do Novo Ensino Médio. Isto é, nestes estados, não houve pilotagem do Novo Ensino Médio no âmbito pedagógico efetivamente — como a implantação de ações de flexibilização curricular, por exemplo — apesar do recebimento dos recursos.

A Tabela 10 e a Tabela 11 apresentam as distribuições por região do país do número absoluto e do percentual de escolas e de matrículas atendidas pelo ProNEM (MEC; UFAL, 2021).

**Tabela 10 - Escolas atendidas pelo ProNEM por região**

Região	Nº de escolas que receberam pelo menos uma parcela	Nº de escolas estaduais de EM (2020)	% de escolas atendidas
Centro-Oeste	592	1.622	36,50%
Nordeste	2.215	4.924	44,98%
Norte	528	2.019	26,15%
Sudeste	286	7.774	3,68%
Sul	412	3.379	12,19%

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

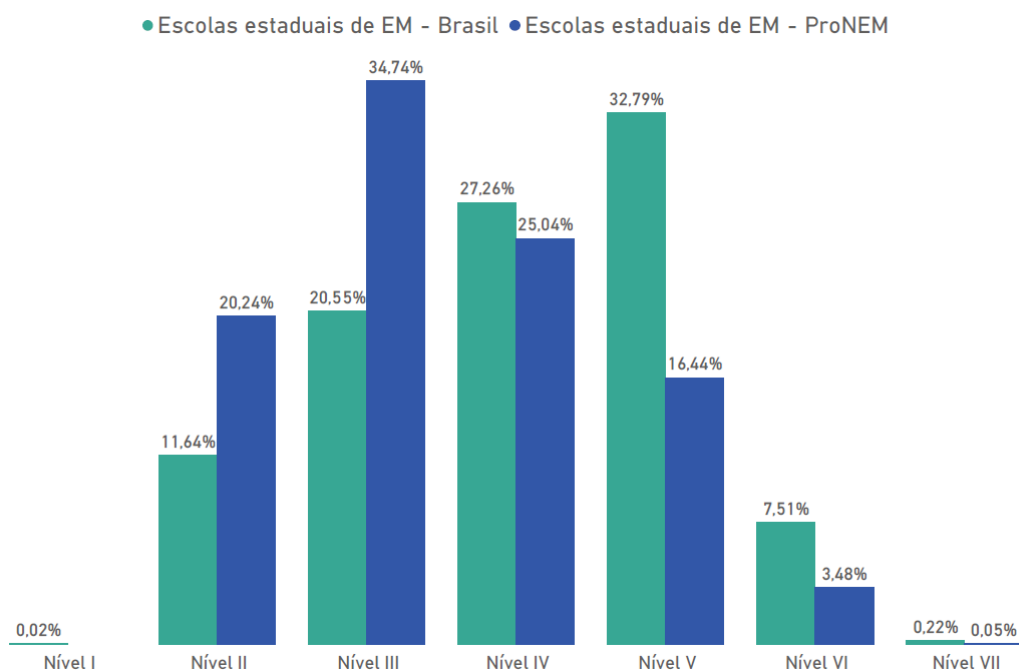
**Tabela 11 - Matrículas atendidas pelo ProNEM por região**

Região	Nº de matrículas das escolas que receberam pelo menos uma parcela	Nº de matrículas das redes estaduais de EM (2020)	% de matrículas atendidas
Centro-Oeste	191.733	506.110	37,88%
Nordeste	891.352	1.841.659	48,40%
Norte	193.669	712.806	27,17%
Sudeste	151.780	2.441.803	6,22%
Sul	112.028	849.066	13,19%

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

Assim como no caso do ProEMTI, o Nordeste também foi a região com maior quantidade e percentual de escolas e matrículas atendidas pelo ProNEM. Apesar deste programa não determinar a seleção preferencial de escolas com menores índices de nível socioeconômico, tal como o ProEMTI faz, decidiu-se também apresentar a comparação, segundo o INSE, do percentual de escolas atendido pelo programa com a distribuição total de escolas de ensino médio das redes estaduais no país.

**Figura 16 - Distribuição das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProNEM) segundo o INSE**



**Fonte:** elaborado a partir de Brasil (2019a, 2021a).

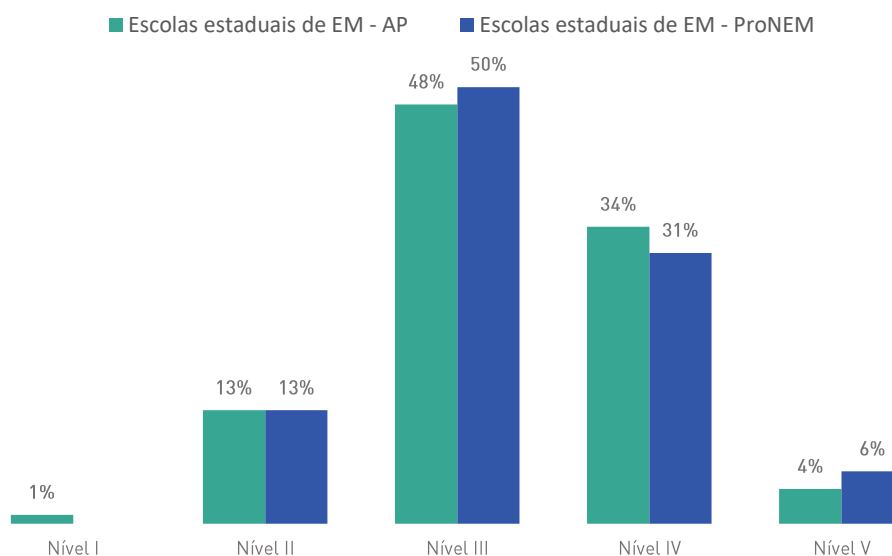
**Nota:** Não foram obtidos dados do estado do AP em Brasil (2021c) para essa análise. E não havia escola de ensino médio das redes estaduais no nível VIII.

Conforme indicado na Figura 16, o ProNEM também atendeu mais escolas de nível socioeconômico II e III (20,24% e 34,74%) do que a proporção total de escolas nestas faixas (11,64% e 20,55%). O atendimento dos níveis IV, V, VI e VII (24,04%, 16,44%, 3,48% e 0,05%), por outro lado, foi menor do que a proporção do total de escolas do país que ocupam esses níveis (27,26%, 32,79%, 7,51% e 0,22%).

Os dados da Figura 16 referentes às escolas que aderiram ao ProNEM foram obtidos junto ao MEC via Lei de Acesso à Informação. Nesta base, não havia dados para o Amapá. Entretanto, o Painel de Acompanhamento do Novo Ensino Médio (MEC; UFAL, 2021) apresentava uma distribuição das escolas-piloto deste estado em termos de INSE.

Desta forma, a Figura 17 traz esta distribuição do Painel articulada aos dados do Censo Escolar, a fim de estabelecer a mesma comparação realizada na Figura 16.

**Figura 17 - Distribuição das escolas de ensino médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProNEM) segundo o INSE**



**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

No caso específico do Amapá, a comparação da distribuição do INSE das escolas-piloto com a distribuição do total de escolas indica um padrão distinto. Para o nível V, por exemplo, foram selecionadas para o programa um percentual maior de escolas (6%) do que o percentual total de escolas de ensino médio da rede estadual que se encontram nesta faixa (4%). O nível II tem percentuais pareados em 13% para as duas distribuições.

Apesar destes dados indicarem uma perspectiva equitativa, ainda que limitada, na aplicação do programa, cabe ressaltar mais uma vez que o fato de uma escola ter sido selecionada como piloto por uma SEE e ter recebido recursos para a implementação do ProNEM, não implica que esses recursos tenham sido de fato utilizados. Isto é, o recebimento dos recursos não implica que as escolas tenham promovido mudanças pedagógicas e curriculares na prática que possam ter afetado o processo de ensino-aprendizagem.

Aqui se assume a hipótese de que as SEEs mais preparadas em termos de instrumentos de políticas públicas e com um contexto vantajoso em termos de experiências anteriores, com iniciativas diferenciadas e consolidadas no ensino médio de suas redes, possam ter implementado o programa de escolas-piloto mais efetivamente do que outras. Essa hipótese será discutida nas análises sobre os estados selecionados para os estudos de caso.

A Tabela 12 apresenta a distribuição das escolas-piloto segundo a localização dos estabelecimentos: urbana ou rural.

**Tabela 12 - Distribuição percentual das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo ProNEM) por localização**

UF	Urbana (Brasil)	Rural (Brasil)	Urbana (ProNEM)	Rural (ProNEM)
AC	27%	73%	80%	20%
AL	89%	11%	88%	12%
AM	60%	40%	86%	14%
AP	50%	50%	75%*	25%*
BA	84%	16%	89%	11%
CE	88%	12%	90%	10%
DF	88%	12%	100%	-
ES	91%	9%	100%	-
GO	92%	8%	93%	7%
MA	63%	37%	88%	13%
MG	92%	8%	97%	3%
MS	83%	17%	100%	-
MT	61%	39%	100%	-
PA	80%	20%	90%	10%
PB	91%	9%	95%	5%
PE	87%	13%	96%	4%
PI	88%	12%	89%	11%
PR	84%	16%	85%	15%
RJ	91%	9%	92%	8%
RN	93%	7%	96%	4%
RO	80%	20%	100%	-
RR	32%	68%	33%	67%
RS	92%	8%	95%	5%
SC	90%	10%	87%	13%
SE	86%	14%	89%	11%
SP	95%	5%	98%	2%
TO	73%	27%	82%	18%
<b>Total</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) com base em MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021c, 2021a).

**Nota:** \*dados de MEC e UFAL (2021).

De acordo com os dados, somente nos estados de Alagoas e Santa Catarina o percentual de escolas rurais incluídas no programa era superior ao percentual total de escolas rurais de ensino médio pertencentes às redes estaduais<sup>63</sup>.

Outros 12 estados (BA, CE, GO, PB, PI, PR, RJ, RN, RR, RS, SE e SP) tiveram uma variação de apenas cinco pontos percentuais entre o percentual de escolas rurais que receberam pelo menos uma parcela dos repasses do programa e o percentual total de escolas rurais que a rede possuía.

Há ainda aqueles que não tiveram nenhuma escola de área rural recebendo recursos do programa, como é o caso de: DF, ES, MS, MT e RO. Destaca-se o caso

<sup>63</sup> Alagoas possuía um percentual de 11% de escolas rurais, enquanto no âmbito do ProNEM havia 12% de escolas deste tipo. Santa Catarina tinha 10% de escolas rurais, enquanto, aderindo ao ProNEM, 13% eram escolas rurais.

do Acre, que possui cerca de 73% do total de escolas de ensino médio da rede estadual em área rural, mas selecionou apenas 2 escolas rurais para o programa, representando 20% dentre as dez escolas selecionadas pelo estado.

Também foi analisado o cumprimento por parte dos estados do que consta no artigo 4 da Portaria nº 1.024/2018 (Brasil, 2018f). Como já mencionado anteriormente, o artigo determinava a seleção de pelo menos uma escola para participar do ProNEM para cada um dos seguintes grupos: (1) escolas que atendessem às modalidades de ensino educação escolar indígena, educação escolar quilombola ou educação do campo; (2) que atendessem estudantes de Ensino Médio regular no período noturno; (3) que apresentassem Indicador de Nível Socioeconômico - INSE baixo ou muito baixo, ou indicassem baixa vulnerabilidade social conforme outro indicador; (4) que fossem as únicas a oferecerem o ensino médio em seu município; (5) que tivessem até 130 estudantes matriculados no EM.

Dentre eles, foi analisado o cumprimento dos critérios 1, 3, 4 e 5. O critério 2 não pôde ser analisado, pois não há nenhuma variável no Censo Escolar que determine o turno que a escola oferece, o que impossibilita de avaliar que escola se enquadra nesse aspecto. Para essa análise, foram usados: dados do Censo Escolar de 2020 (Brasil, 2021a), da base por escola e por matrícula; dados da análise de Nível Socioeconômico das escolas feita pelo Inep em 2019 (Brasil, 2019a); e os dados obtidos via Lei de Acesso à Informação junto ao MEC em novembro de 2021. (Brasil, 2021c).

No Apêndice D, segue uma explicação sobre como o cumprimento de cada critério foi observado e quais dados foram utilizados para cada um deles. Destaca-se, de antemão, que pode haver limitações nessa análise.

As informações dos estados que cumpriram cada um dos critérios, segundo os métodos utilizados para a verificação, seguem apresentadas na Tabela 13. Como nos dados coletados via LAI não foram obtidas informações sobre o estado do AP, o estado não está considerado nessas análises.

**Tabela 13 - Análise do cumprimento de determinados critérios na seleção de escolas-piloto**

UF	Critério 1 cumprido?	Critério 3 cumprido?	Critério 4 cumprido?	Critério 5 cumprido?
AC	Sim			
AL	Sim	Sim	Sim	Sim
AM	Sim	Sim	Sim	Sim
AP	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados
BA	Sim	Sim	Sim	Sim
CE	Sim	Sim	Sim	Sim

UF	Critério 1 cumprido?	Critério 3 cumprido?	Critério 4 cumprido?	Critério 5 cumprido?
DF			N/A <sup>1</sup>	
ES				
GO	Sim	Sim	Sim	Sim
MA	Sim	Sim		Sim
MG	Sim	Sim	Sim	Sim
MS	Sim		Sim	Sim
MT				
PA	Sim	Sim	Sim	Sim
PB	Sim	Sim	Sim	Sim
PE	Sim	Sim	Sim	
PI	Sim	Sim	Sim	Sim
PR	Sim		Sim	Sim
RJ	Sim			
RN	Sim	Sim	Sim	
RO	Sim		Sim	
RR	Sim	Sim	N/A <sup>2</sup>	Sim
RS	Sim		Sim	Sim
SC	Sim		Sim	Sim
SE	Sim	Sim	Sim	Sim
SP	Sim		Sim	Sim
TO	Sim		Sim	Sim
<b>Cumpriram:</b>	23	14	19	18
<b>Não cumpriram:</b>	3	12	5	8
<b>Sem dados ou N/A:</b>	1	1	3	1

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) com base em Brasil (2021c, 2021a).

**Notas:**

<sup>1</sup> A verificação se o DF selecionou escolas que são as únicas a ofertar a etapa no município não é aplicável, pois o DF não possui municípios, existindo apenas como unidade federativa.

<sup>2</sup> Em Roraima não há escolas de ensino médio da rede estadual que sejam as únicas a ofertar o EM num município.

Abaixo consta um resumo por critério do número de estados que cumpriram ou não cada um deles.

- **Critério 1** (escolas que atendessem às modalidades de ensino educação escolar indígena, educação escolar quilombola ou educação do campo): 23 estados cumpriram e 3 não cumpriram (DF, ES e MT).
- **Critério 3** (escolas que apresentassem Indicador de Nível Socioeconômico - INSE baixo ou muito baixo): 14 estados cumpriram e 12 não cumpriram (AC, DF, ES, MT, MS, PR, RJ, RO, RS, SC, SP e TO).
- **Critério 4** (escolas que fossem as únicas a oferecerem o ensino médio em seu município): 19 cumpriram, 5 não cumpriram (AC, ES, MA, MT e RJ) e para 2 estados o critério não se aplica (DF e RR).
- **Critério 5** (escolas que tivessem até 130 estudantes matriculados no EM): 18 estados cumpriram e 8 não cumpriram (AC, DF, ES, MT, PE, RJ, RN e RO).

Os estados do Espírito Santo e Mato Grosso foram os únicos que não selecionaram nenhuma escola dentro dos critérios avaliados. É bem provável que isso esteja relacionado à baixa quantidade de escolas desses estados que foram selecionadas para o ProNEM (ES: 9 escolas; MT: 5 escolas). Por outro lado, 10 estados cumpriram todos os critérios analisados: AL, AM, BA, CE, GO, MG, PA, PB, PI e SE.

Apesar de, como já relatado, o fato de os estados aceitarem participar do ProNEM e selecionarem escolas para receber os recursos não implicar necessariamente em mudanças na prática pedagógica, o recebimento de recursos pelas escolas pode fomentar um trabalho de maior qualidade. Por conta disso, a seleção de escolas com maiores necessidades para o recebimento destes recursos pode ser um indicativo de equidade por parte da gestão educacional da SEE.

Desta forma, aqueles estados que possivelmente não selecionaram escolas-piloto conforme os critérios especiais, podem estar menos dedicados a esse aspecto do que aqueles que o fizeram.

### **5.1.3. Implementação da reformulação curricular e do ProBNCC**

Com relação ao andamento da reformulação curricular, tendo iniciado em 2018, o processo só foi finalizado em 30 de junho de 2022. Nesta data, com a homologação realizada pelo estado de Alagoas, todas as SEEs haviam concluído a homologação de seus novos documentos curriculares. Destaca-se que o processo de reformulação curricular teve apoio ativo de atores da órbita não-estatal, como o Consed e organizações do terceiro setor variadas, como o Movimento Pela Base, o Instituto Reúna etc.

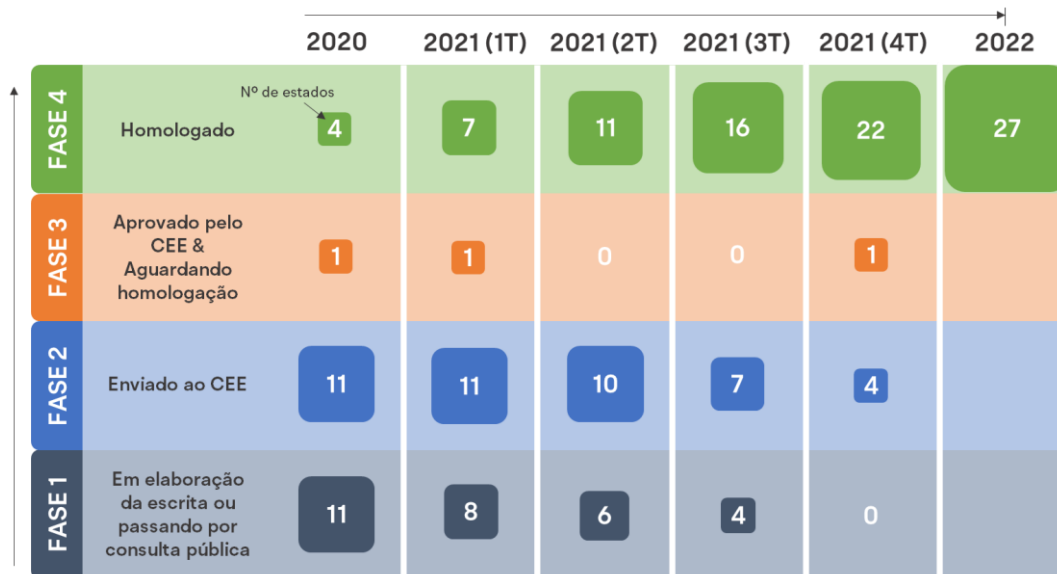
A Figura 18 apresenta um histórico das reformulações curriculares que foram sendo realizadas pelos estados no Brasil, indicando o quantitativo de redes em cada fase para cada um dos períodos observados: 2020, 2021 (dividido em quatro trimestres) e 2022. O processo de reformulação foi dividido em quatro fases: Fase 1, currículo em etapa de elaboração da escrita ou passando por consulta pública; Fase 2, currículo enviado ao CEE; Fase 3, currículo aprovado pelo CEE e aguardando homologação; Fase 4, currículo homologado.

A decisão de olhar 2020 de forma consolidada se deu devido à homogeneidade existente à época. Nesse momento, a maioria dos estados (com



poucas exceções) ainda estavam em processo de elaboração do referencial ou em consulta pública (2020, Fase 1: 11 estados) ou tendo enviado o documento para avaliação de seus respectivos CEEs (2020, Fase 2: 11 estados). Poucos já haviam tido a aprovação do CEE e/ou homologado os documentos (4 estados e o DF).

**Figura 18 - Histórico do processo de reformulação curricular (quantidade de estados)**



**Fonte:** elaborado a partir do Observatório (Movimento Pela Base, [s.d.]) e do canal do Youtube do Movimento Pela Base ([s.d.]).

A Figura 18 indica que apenas no terceiro trimestre de 2021 ocorreu um avanço mais significativo, passando a ter mais estados na fase 3 e 4 do processo (16 estados). Até o segundo trimestre de 2021, havia mais estados nas fases 1 e 2 (16 estados). O processo foi se encaminhando para a conclusão em todos os estados no final de 2021, tendo sido concluído em 30 de junho de 2022 com a última homologação, realizada pelo estado de Alagoas, como já destacado. O ano de 2022 também foi tomado sem a divisão em trimestres, por conta de haver apenas 5 estados que ainda estavam em fases anteriores à de homologação. No Apêndice B, há uma tabela onde estão apresentados, além do quantitativo de estados por fase e período, a indicação direta de que estado estava em cada fase do processo em cada um dos períodos definidos.

No que tange ao processo de **consulta pública**, os estados realizaram a maioria das consultas através de formulários online, devido ao fato de que vários deles realizaram esta etapa durante a pandemia, conforme informações obtidas via entrevistas. Alguns estados fizeram esse processo de escuta com a realização do que chamaram de Dia D, evento no qual as escolas separavam um dia para discutir

sobre as mudanças junto à comunidade escolar. Além disso, as formações também foram utilizadas como espaço para ouvir os professores, gestores e coordenadores pedagógicos com relação às suas propostas e dúvidas sobre o Novo Ensino Médio.

Cabe destacar que o processo de consulta ocorreu de forma mais consolidada e sistematizada em alguns estados do que em outros. Em alguns estados, a consulta pública foi feita simultaneamente à apreciação do CEE, visando, provavelmente, diminuir o atraso destes estados com relação ao processo de implementação, como é o caso do Rio de Janeiro (Seeduc RJ, 2021). Alguns estados, incluindo o Rio de Janeiro também como exemplo, utilizaram a seguinte estratégia: a submissão incremental de versões preliminares do referencial curricular para a apreciação do CEE, visando à elaboração do documento concomitantemente às avaliações do Conselho (Seeduc RJ, 2021). Desta forma, os CEEs poderiam avaliar o documento por partes enquanto o mesmo estava sendo elaborado.

Esse movimento de apreciação dos CEEs foi apoiado pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FONCEDE) com a realização de encontros e a criação de um guia<sup>64</sup> para instruir os CEEs sobre esse processo, como já destacado anteriormente.

Com relação à promoção de atualizações no Programa de apoio à implementação da BNCC (ProBNCC), como mencionado, os recursos do programa tinham dois propósitos: financiar os processos de reformulação curricular e os processos de formação continuada ofertados aos profissionais das redes estaduais que estariam envolvidos com a implementação do Novo Ensino Médio. (Movimento Pela Base, 2019b, online).

No que tange ao primeiro propósito (reformulação curricular), o programa liberou recursos para que as SEEs pudessem custear bolsas de redatores que estiveram envolvidos com a (re)elaboração dos documentos. De acordo com as entrevistas realizadas, estes redatores foram selecionados, majoritariamente, dos quadros das próprias Secretarias ou de universidades com as quais as SEEs estabeleceram parcerias.

---

<sup>64</sup> Guia do FONCEDE “Novo Ensino Médio: Guia para análise e elaboração de parecer sobre currículos”: <https://tinyurl.com/3u3jr76x>

Na Tabela 14, constam a quantidade de bolsas e os valores repassados com através do ProBNCC com relação a esse propósito para cada Secretaria.

**Tabela 14 - Quantidade de bolsas e valores repassados por estado via ProBNCC**

UF	Nº de bolsas	Valor total repassado
AC	481	R\$ 529.100,00
AL	460	R\$ 506.000,00
AM	443	R\$ 487.300,00
AP	457	R\$ 502.700,00
BA	463	R\$ 509.300,00
CE	476	R\$ 523.600,00
DF	923	R\$ 1.015.300,00
ES	455	R\$ 500.500,00
GO	469	R\$ 515.900,00
MA	459	R\$ 504.900,00
MG	426	R\$ 468.600,00
MS	498	R\$ 547.800,00
MT	480	R\$ 528.000,00
PA	457	R\$ 502.700,00
PB	410	R\$ 451.000,00
PE	459	R\$ 504.900,00
PI	460	R\$ 506.000,00
PR	416	R\$ 457.600,00
RJ	464	R\$ 510.400,00
RN	435	R\$ 478.500,00
RO	481	R\$ 529.100,00
RR	529	R\$ 581.900,00
RS	186	R\$ 204.600,00
SC	460	R\$ 506.000,00
SE	458	R\$ 503.800,00
SP	450	R\$ 495.000,00
TO	422	R\$ 464.200,00
<b>Total</b>	<b>12.577</b>	<b>R\$ 13.834.700,00</b>

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021)

Com exceção do Rio Grande do Sul que só recebeu recursos em 2019, os repasses foram feitos às Secretarias em 2019, 2020 e 2021. Os repasses ficaram mais concentrados em 2020 e 2019, ocorrendo um número bem menor de repasses em 2018. As bolsas eram pagas mensalmente com um valor de R\$ 1.100,00.

Os dados indicam que houve certa proximidade de praticamente todos os estados à média total recebida, que foi de R\$ 512.396,30. As exceções estão no caso do DF, que recebeu praticamente o dobro desse valor médio, e no caso do RS, por ter recebido recursos do programa apenas em 2019, como mencionado.

Apesar dos recursos do programa não serem os únicos determinantes da celeridade da produção dos novos referenciais curriculares, cabe apontar que, apesar de ter recebido praticamente o dobro do valor médio, o DF concluiu seu

referencial praticamente ao mesmo tempo que estados que receberam valores próximos à media: ES, PB e SP.

Destaca-se, nesse sentido, que não foi encontrada correlação entre o fato de se ter recebido mais recursos do ProBNCC para o processo de reformulação curricular e ter concluído o currículo mais rapidamente, o que, excluindo as demais variáveis que influenciam o ritmo desse processo<sup>65</sup>, pode ser um indício de que receber mais recursos não teve efeito. Apesar disso, o programa foi apontado como importante por vários técnicos de SEEs de todo o Brasil, conforme relatos coletados nas entrevistas.

Mais adiante será abordado o tema dos recursos do ProBNCC destinados à formação continuada dos profissionais da área da educação das redes estaduais.

#### **5.1.4. Implementação do Programa Itinerários Formativos (ProIF)**

Conforme dados do Painel de Acompanhamento do Novo Ensino Médio, de 15 de dezembro de 2021, todas as UFs haviam aderiram ao programa. Foram selecionadas 13.275 escolas até 21 de novembro de 2021, das quais 12.847 já haviam sido aceitas, 81 foram recusadas e 347 aguardavam a validação de sua participação no programa.

Na Tabela 15 consta a quantidade de escolas por UF aceitas para o programa e uma indicação do percentual de escolas participantes em comparação ao total de escolas estaduais de ensino médio em cada rede. Como percebido nas análises sobre a aplicação do ProNEM e do ProEMTI, os dados apontam novamente para uma grande variação no percentual de escolas participantes entre cada rede.

---

<sup>65</sup> Como o nível de prioridade dado à implementação da política por cada SEE, a organização de uma governança em prol desse processo, a qualidade do planejamento vinculada a ele etc.

**Tabela 15 - Quantidade e percentual de escolas atendidas pelo Programa Itinerários Formativos por estado**

Estado	Nº de escolas aceitas no Programa Itinerários Formativos até 21-11-2021	Nº de escolas de EM da rede pública estadual (2020)	% de escolas no Prog. Itin. Formativos sobre o total da rede públ. estad.
AC	66	228	29%
AL	41	230	18%
AM	118	404	29%
AP	91	123	74%
BA	399	1001	40%
CE	85	670	13%
DF	58	97	60%
ES	14	285	5%
GO	134	703	19%
MA	665	790	84%
MG	2154	2366	91%
MS	227	309	73%
MT	350	513	68%
PA	300	622	48%
PB	245	456	54%
PE	264	790	33%
PI	156	506	31%
PR	988	1538	64%
RJ	967	1121	86%
RN	174	305	57%
RO	155	195	79%
RR	3	152	2%
RS	810	1113	73%
SC	534	728	73%
SE	94	176	53%
SP	3540	4002	88%
TO	215	295	73%
<b>Total</b>	<b>12.847</b>	<b>19.718</b>	<b>65%</b>

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

Essa variação não está necessariamente atrelada ao fato de o estado ter muitas escolas participantes destes outros dois programas — o que tornaria a escola inelegível para o Programa Itinerários Formativos, conforme critérios já mencionados. Isso pode ser visto, por exemplo, no caso do Espírito Santo, que tem menos de 15% das escolas participando de cada um dos três programas. O que indica que esse estado teve pouca aderência (em termos percentuais) aos programas criados pelo governo federal para fomentar a implementação do Novo Ensino Médio.

Os dados da Tabela 16 apontam que a região que mais selecionou escolas foi a Sudeste (6.675 escolas). Oitenta e cinco por cento destas escolas aceitas são do estado de São Paulo (3.540) e Minas Gerais (2.154). Ambos tiveram baixa adesão nos programas anteriores: ProEMTI (SP: 2%, MG: 5%) e ProNEM (SP: 5%, MG: 2%). Uma possível explicação é que as redes optaram por atuar mais por conta própria no que tange à implementação de segunda ordem, mas, visando à implementação de terceira ordem, decidiram aderir mais fortemente ao ProIF.

**Tabela 16 - Quantidade e percentual de escolas aceitas pelo Programa Itinerários Formativos por região**

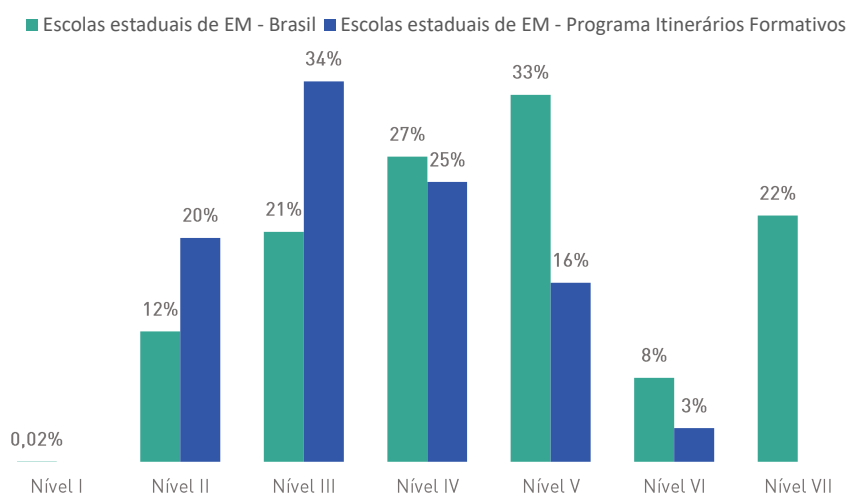
Região	Nº de escolas aceitas no Programa Itinerários Formativos até 21-11-2021	Nº de escolas estaduais de EM (2020)	% de escolas atendidas
Centro-Oeste	769	1.622	47,41%
Nordeste	2123	4.924	43,12%
Norte	948	2.019	46,95%
Sudeste	6675	7.774	85,86%
Sul	2332	3.379	69,01%

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

Em segundo lugar, em termos do número absoluto de escolas aceitas no programa, está a região Nordeste. Entretanto, no que tange ao percentual de escolas selecionadas nas regiões, a região Nordeste fica em último lugar, sendo superada, em sequência, pelo Centro-Oeste, pelo Norte e pelo Sul.

Também foi realizada uma análise sobre o atendimento do Programa Itinerários Formativos com relação ao INSE das escolas.

**Figura 19 - Distribuição das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo Programa Itinerários Formativos) em termos de INSE**



**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2019a).

Os dados da Figura 19 apontam para um movimento similar ao ProEMTI e ProNEM. Isto é, indicam que o Programa Itinerários Formativos também vem realizando um atendimento superior à proporção de escolas estaduais de ensino médio com níveis II e III de INSE. Novamente, tal resultado aponta para a existência de princípios equitativos na seleção das escolas participantes do programa nos estados.

**Tabela 17 - Distribuição percentual das escolas de Ensino Médio das redes estaduais (total e atendidas pelo Programa Itinerários Formativos) por localização**

UF	Urbana (Brasil)	Rural (Brasil)	Urbana (ProIF)	Rural (ProIF)
AC	27%	73%	54%	46%
AL	89%	11%	88%	12%
AM	60%	40%	83%	15%
AP	50%	50%	62%	38%
BA	84%	16%	77%	23%
CE	88%	12%	72%	28%
DF	88%	12%	88%	12%
ES	91%	9%	100%	-
GO	92%	8%	80%	20%
MA	63%	37%	59%	41%
MG	92%	8%	92%	8%
MS	83%	17%	77%	23%
MT	61%	39%	66%	33%
PA	80%	20%	71%	29%
PB	91%	9%	87%	13%
PE	87%	13%	68%	32%
PI	88%	12%	80%	20%
PR	84%	16%	83%	17%
RJ	91%	9%	92%	8%
RN	93%	7%	91%	9%
RO	80%	20%	75%	25%
RR	32%	68%	100%	-
RS	92%	8%	90%	10%
SC	90%	10%	91%	9%
SE	86%	14%	81%	19%
SP	95%	5%	95%	5%
TO	73%	27%	69%	31%

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) com base em MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

A Tabela 17 apresenta a distribuição das escolas aceitas para o Programa Itinerários Formativos segundo a localização dos estabelecimentos: urbana ou rural. A grande maioria dos estados (21) possui um percentual maior de escolas rurais participando do programa do que o percentual de escolas rurais em cada uma dessas redes (por exemplo, Goiás tem 9% de escolas rurais na rede estadual, enquanto no ProIF, 20% das escolas participantes são rurais).

Além desses 21 estados, outros quatro (DF, RJ, SC e SP) tiveram uma variação de apenas cinco pontos percentuais entre o percentual de escolas rurais

aceitas para o programa e o percentual total de escolas rurais no estado. Apenas 6 estados haviam selecionado um percentual ainda menor do que isso (AC, AM, AP, ES, MT e RR).

Os estados do Espírito Santo e Roraima, especificamente, não tinham nenhuma escola rural aceita no programa. No caso de Roraima, apenas 3 escolas foram selecionadas e já haviam sido aceitas no programa. E no caso do Espírito Santo restava ainda uma escola a ser avaliada. Mas ainda que essa escola seja aceita, o percentual de escolas rurais do estado não seria atingido apenas com a sua inclusão no programa.

Esses resultados parecem apontar que houve um esforço equitativo maior com relação à localização das escolas selecionadas, no sentido de mais estados terem selecionados percentuais maiores de escolas rurais para participarem do programa do que os percentuais de escolas rurais em seus sistemas de ensino.

Esse movimento é o inverso do que ocorreu no ProEMTI e no ProNEM. Por conta disso, pode-se concluir que os estados preferiram destinar os outros programas para escolas que não tinham a complexidade das escolas rurais, ainda que no âmbito desses mesmos programas, tenham sido selecionadas escolas que também possuem contextos complexos. Contextos, por exemplo, em que existe uma única escola estadual a ofertar o ensino médio no município, escolas que atendem alunos com maior vulnerabilidade social (INSE mais baixos), escolas indígenas, quilombolas ou do campo etc.

Cabe destacar novamente que o Programa Itinerários Formativos foi um dos últimos programas do Novo Ensino Médio. Por isso, é bem possível que mais escolas, para além daquelas mapeadas nos dados apresentados, viessem a ser selecionadas/aceitas para fazer parte do programa e receber os recursos.

#### **5.1.5. Implementação de ações de planejamento e regulamentação**

Esta seção apresenta o andamento de algumas das ações de planejamento e regulamentação dos estados no que tange à implementação do Novo Ensino Médio. As informações estão relacionadas às ações de **formação, parcerias, comunicação e atualização das normativas dos sistemas estaduais pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs)**.



Com relação às **formações**, algumas iniciativas focadas nos professores já tinham sido desenvolvidas pelo MEC (MEC, 2021a, 2021b), pelos estados — conforme informações coletadas em entrevistas — e também pelo terceiro setor.

Com relação às iniciativas do terceiro setor, tem destaque a plataforma “Nosso Ensino Médio”, desenvolvida por membros de instituições variadas deste grupo, em parceria com membros do Consed, técnicos de SEEs, professores etc. (Nosso Ensino Médio, [s.d.]; Oliveira, V., 2021).

As iniciativas de formação em desenvolvimento pelos estados vêm sendo custeadas em parte com recursos disponibilizados pelo governo federal via ProBNCC. O objetivo destes recursos era viabilizar que as SEEs pudessem desenvolver os processos de formação junto aos profissionais da educação de suas redes, dentre eles, professores, gestores escolares, coordenadores pedagógicos etc.

Na Tabela 18, são apresentados os valores por região repassados pelo governo federal com esse propósito até dezembro de 2021. A apresentação por região está relacionada ao fato de os valores constarem de forma agregada no Painel (MEC; UFAL, 2021). A Tabela 18 apresenta ainda a quantidade de professores de ensino médio por região, e o cálculo do valor repassado por docente para a execução de tais formações pelas SEEs de cada região.

**Tabela 18 - Valores repassados via ProBNCC Formação**

<b>Região</b>	<b>Valores repassados via ProBNCC-Eventos</b>	<b>Qtd. de professores de EM (2020)</b>	<b>Valor por docente</b>
Centro-Oeste	R\$ 1.707.205,56	40.556	R\$ 42,10
Nordeste	R\$ 2.223.291,79	122.150	R\$ 18,20
Norte	R\$ 1.702.551,73	38.285	R\$ 44,47
Sudeste	R\$ 1.767.321,89	225.540	R\$ 7,84
Sul	R\$ 2.990.922,92	79.553	R\$ 37,60
<b>Total</b>	R\$ 10.391.293,89	506.084	R\$ 20,53

**Fonte:** elaborado a partir de MEC e UFAL (2021) e Brasil (2021a).

Os dados indicam que o valor repassado por professor no Sudeste e no Nordeste foi bem menor que nas demais regiões. A região que mais recebeu recursos foi o Sul. Por outro lado, a região que mais recebeu recursos por professor foi a região Norte.

Cabe ressaltar que o fato de ter recebido esses recursos, não implica que os estados já tenham realizado as formações previstas. Houve grandes atrasos em decorrência da pandemia, que acabou implicando na necessidade de recalcular

orçamentos e na alteração de formações presenciais para o modelo remoto, conforme informações coletadas nas entrevistas.

Com relação às ações voltadas para a **comunicação entre as SEEs e os atores de suas redes**, dados das entrevistas com gestores das SEEs revelam que parte desse processo tem ocorrido nas formações para professores e atores da gestão escolar (diretores, coordenadores pedagógicos etc.). Alguns entrevistados entendem que também é necessário que as pastas desenvolvam ações visando comunicar as mudanças do Novo Ensino Médio, seus impactos e possíveis benefícios para os responsáveis dos alunos e para os próprios alunos diretamente.

O andamento dos planos destes dois aspectos, formação e comunicação, vem sendo analisado junto ao andamento das ações de planejamento das parcerias no âmbito do Observatório do Movimento Pela Base ([s.d.]). Esta análise está dividida nas seguintes categorias: plano de formações; plano de comunicação e mobilização; plano de parcerias; e ações de atualização das normativas estaduais. Além disso, avaliam-se mais dois pontos: o andamento da elaboração do próprio Plano de Implementação pelos estados; e andamento do processo de sistematização dos aprendizados das escolas-piloto.

Dados de 20 de janeiro de 2021<sup>66</sup> do portal Observatório apontam que: apenas um estado havia concluído o Plano de implementação; seis haviam concluído o Plano de comunicação e mobilização; um concluiu o Plano de parcerias; cinco haviam concluído o plano de formação; e três concluíram a sistematização dos aprendizados das escolas-piloto.

A informação que se tem, com base na Figura 20, é que: Sergipe e São Paulo haviam concluído três dos cinco tipos de planos listados; Santa Catarina e o Rio Grande do Sul haviam concluído dois destes planos; e outros seis estados haviam concluído pelo menos um dos planos (AC, BA, DF, GO, MS e RR).

Ainda que houvesse certa homogeneidade no período, é preciso destacar que São Paulo e Sergipe saíram na frente com relação a esta ação específica do processo de implementação. A conclusão desses planos pode ter sido uma vantagem para

---

<sup>66</sup> Após janeiro de 2021, estes dados específicos não foram mais atualizados no Observatório. Dados baixados do portal em dezembro de 2021 indicavam os mesmos quantitativos apresentados em janeiro. Não foi possível rastrear se estes dados haviam tido alguma atualização antes de janeiro de 2021, mas é possível estimar que eles sejam de fato deste período exato ou no máximo de poucos meses anteriores, já que o portal foi criado no final de 2020.

esses estados no sentido de lhes propiciar um mapa para suas decisões nas questões que os planos concluídos tangenciam.

**Figura 20 - Situação da criação de planos pelos estados (jan./21)**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) a partir do Observatório (Movimento Pela Base, [s.d.]), dados de 20 out. 2021.

Com relação ao Plano de Implementação (PLI), o artigo 8 da Portaria nº 649/2018 (Brasil, 2018i) define que as Secretarias estaduais de educação deveriam elaborar e submeter ao MEC o documento em data a ser definida num cronograma específico que deveria ser elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC. Não foi possível encontrar esse cronograma no documento orientador da portaria — embora o artigo 8 da Portaria 648/2018 apontasse que constaria. Mas se tem a informação, a partir das entrevistas realizadas, que até agosto de 2021 nem todas as SEEs haviam concluído seus Planos de Implementação.

Informações de outubro de 2021 de uma nota técnica do MEC (Brasil, 2021e, p. 3) retratam que nove redes ainda não haviam submetido seus planos de

implementação ao Ministério. Os 18 estados que haviam encaminhado eram: AC, AL, AM, CE, ES, GO, MT, MS, PB, PR, PE, PI, RJ, RS, SC, SE, SP e TO. Salienta-se nesta Nota Técnica que as demais redes encaminhariam “seus Planos de Implementação até o final de novembro de 2021”.

Por último, no que tange ao andamento das ações de **atualizações das normativas** que regem a organização de cada sistema de ensino, algumas Secretarias vêm desenvolvendo esse processo em conjunto com seus CEEs, conforme indicam os dados das entrevistas realizadas. O Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FONCEDE) também elaborou dois guias<sup>67</sup> visando orientar os CEEs na criação/atualização destas normas, como já mencionado anteriormente.

Com relação à verificação deste processo, o portal Observatório faz tal checagem dividindo a regulamentação em seis tipos: cronograma de implementação; arquitetura curricular; normatização de parcerias; normatização de aproveitamento de estudos; normatização de notório saber; e normatização do itinerário de formação técnica e profissional.

A Figura 21 (página seguinte) traz dados que indicam a situação em 16 de fevereiro de 2022. Apenas quatro estados (AM, MG, PR e SC) haviam concluído todas as regulamentações. Para três estados (AP, RS e RR), faltava apenas a elaboração de uma das regulamentações. Para quatro estados (CE, ES, PB e SE), faltava apenas a elaboração de duas regulamentações.

Um total de seis estados não havia concluído nenhuma regulamentação ainda: AC, AL, PE, RN, RO e TO. Dentre eles, quatro estados não haviam iniciado a elaboração de mais da metade dos seis tipos de regulamentações: BA, PA, RN e RO. Destaca-se ainda que apenas RO não havia iniciado a produção de nenhuma das regulamentações.

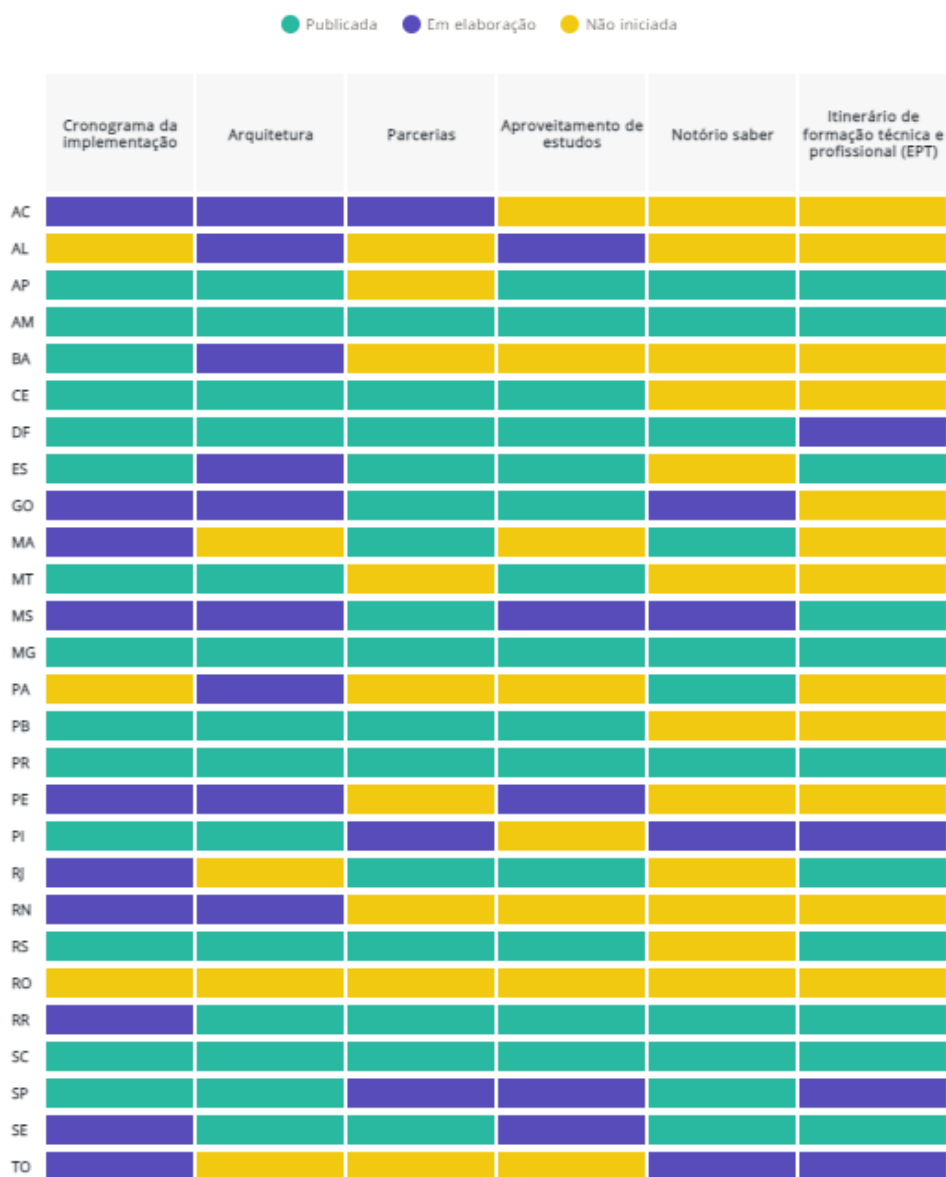
Cabe destacar ainda que, provavelmente devido à obrigatoriedade de as redes estaduais iniciarem a implementação do Novo Ensino Médio no ano letivo de 2022, no início deste ano ocorreu um avanço significativo nessas regulamentações. Comparando dados de janeiro de 2022 com os dados de fevereiro, se encontra, por

---

<sup>67</sup> Guias do FONCEDE: (1) “Novo Ensino Médio: Guia para elaboração de normas complementares” <https://tinyurl.com/4prj6nsp>; (2) “Guia das regulamentações para a implementação do Novo Ensino Médio: O papel dos Conselhos Estaduais de Educação” <https://tinyurl.com/mrep3vdx>

exemplo, que: o número de estados que não havia concluído nenhuma regulamentação caiu de onze para seis.

**Figura 21 - Situação das regulamentações pelos estados (fev./22)**



**Fonte:** retirado do Observatório (Movimento Pela Base, [s.d.]), dados de 16 fev. 2022.

Comparando os quantitativos totais dos dois períodos (janeiro e fevereiro de 2022), também é possível perceber o avanço mencionado:

- dez estados haviam concluído o cronograma de implementação em janeiro, enquanto em fevereiro esse número passou para 14 estados;
- oito haviam concluído as arquiteturas curriculares em janeiro, enquanto em fevereiro 14 concluíram;

- 13 estados haviam concluído as normativas vinculadas às parcerias em janeiro, enquanto em fevereiro o número passa para 15 estados;
- dez haviam concluído a regulamentação do aproveitamento de estudos em janeiro, já em fevereiro 14 conseguiram concluir;
- seis regulamentaram o notório saber até janeiro, enquanto em fevereiro 11 estados concluíram esta etapa;
- e dez haviam criado normativas a respeito do itinerário de formação técnica e profissional até janeiro, com o acréscimo de mais um estado em fevereiro.

O ritmo desigual entre os estados para a proposição destas regulamentações indica variações na mobilização por parte dos CEEs de cada rede. Essas variações podem atrasar o andamento das ações de implementação, pois, ao não regular determinados aspectos, as SEEs podem ficar limitadas no desenvolvimento de suas ações, principalmente na implementação de elementos novos, como a realização de parcerias, o notório saber e o aproveitamento de estudos (que já existia, mas pode ser intensificado no Novo Ensino Médio, devido à possibilidade de o aluno transitar entre itinerários formativos).

#### **5.1.6. Implementação do apoio técnico e financeiro**

Com relação ao apoio técnico e financeiro, como já destacado, os vários outros programas criados no âmbito da estrutura de implementação do Novo Ensino Médio oferecem recursos e orientações para as SEEs coordenarem esse processo em seus sistemas de ensino.

Entretanto, cabe destacar algumas das ações de apoio técnico específicas que vem sendo realizadas pelo MEC, pelo Consed e por organizações do terceiro setor.

A Secretaria de Educação Básica do MEC realizou no segundo semestre de 2021 o “2º Ciclo de Coordenação Nacional para Implementação do Novo Ensino Médio” (MEC, 2021c). O evento tinha como proposta a realização de 10 encontros, em que objetivava promover o apoio técnico às equipes das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.

O primeiro encontro deste evento tratou sobre o ProNEM. Os demais tinham como pauta os seguintes temas: ações do MEC para apoiar a formação continuada dos profissionais da educação; o Programa Nacional do Livro Didático no âmbito do Novo Ensino Médio (PNLD); Ensino Médio Noturno; Itinerários Formativos; estratégias para escolas do campo, indígenas e quilombolas; Formação Técnica e Profissional (FTP); Ensino Médio em Tempo Integral; e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Apesar do evento ser nomeado como “2º Ciclo”, não foram encontradas informações sobre se e quando teria acontecido o primeiro evento do tipo.

O Consed, em parceria com várias organizações do terceiro setor<sup>68</sup>, também promoveu uma série de encontros presenciais e *lives* de modo a oferecer um espaço formativo para os técnicos das SEEs e outros atores relacionados ao Novo Ensino Médio. Algumas destas organizações do terceiro setor também tem realizado algumas *lives* e vídeos tratando especificamente sobre a política<sup>69</sup>.

Estas ações representam processos formativos para os implementadores. Além delas, destacam-se alguns outros, como a produção e divulgação de relatórios de pesquisa sobre a implementação, como os vários trabalhos do Instituto Unibanco já mencionados, nos quais o autor desta Tese esteve envolvido. A produção de documentos visando orientar a implementação, como o Guia da Implementação, infográficos produzidos pelo Instituto Porvir e pelo Consed etc.

Com relação ao apoio técnico direto às SEEs: como informado, o MEC obteve recursos no empréstimo junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que deveriam ser, em parte (Componente 2), destinados especificamente para a oferta desse apoio. No entanto, como se apresentará a seguir, há uma série de problemas nessa oferta.

Como relatado anteriormente, o Componente 1 deste empréstimo (221 milhões) estava vinculado à implementação de ações no âmbito do ProEMTI, do ProNEM e do processo de reformulação curricular. Os recursos do Componente 1 estão vinculados a uma lógica de desembolso dos valores do empréstimo com base no cumprimento de determinados critérios, vinculados ao que se chamou de Indicadores Vinculados a Desembolsos — IVD (Brasil, 2021e). Cabe destacar que,

<sup>68</sup> Instituto Unibanco, Itaú BBA, Oi Futuro, Instituto Natura, Movimento pela Base, Instituto Sonho Grande, Fundação Telefônica e Instituto Reúna (Consed, 2020c).

<sup>69</sup> Ver, por exemplo o canal do Movimento Pela Base no Youtube (Movimento Pela Base, [s.d.]).

até outubro de 2021, cerca de 93 milhões de dólares dos 221 do Componente 1 haviam sido desembolsados (Brasil, 2021e). A tabela com os Indicadores Vinculados a Desembolsos que haviam sido cumpridos para o desembolso destes 93 milhões pode ser acessada no Anexo A desta Tese.

Apesar de terem sido utilizados 93 milhões (até outubro de 2021), o cronograma de desembolsos do empréstimo estimava que até o final de 2021 fossem desembolsados 181 milhões de dólares (Brasil, 2017d). Esse déficit provavelmente está relacionado ao não cumprimento de várias das metas propostas nos IVDs. Corroborar com isso uma problemática ocorrida com os sistemas de informação utilizados para monitorar o cumprimento destas metas (Mariz; Alfano, 2019). Tal problemática foi causada pela quebra de contrato por parte do MEC junto à Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), que prestava suporte de consultoria no que tange ao desenvolvimento ou atualização de sistemas de informação do Ministério. Além da quebra de contrato repentina, o Ministério não tinha planejado nenhum tipo de contingência para lidar com isso.

Quanto ao Componente 2 (29 milhões), vinculado à oferta de assistência técnica para as SEEs, até outubro de 2021, o MEC havia usado parte desse recurso para a oferta de

27 consultorias individuais nas áreas de tecnologia da informação, comunicação, pedagógica e gestão de projetos selecionadas pelas próprias SEE [sic], além de outras assistências técnicas como disponibilização de infraestrutura para ensino híbrido, avaliações e estudos sobre o Programa EMTI e Programa de Implementação do Novo Ensino Médio, elaboração de guias e documentos orientadores (Brasil, 2021e, p. 2).

Entretanto, cabe apontar que até a data citada apenas cerca de 3 milhões do Componente 2 haviam sido utilizados (Brasil, 2021e). Esperava-se que até o final de 2021, segundo cronograma de desembolsos (Brasil, 2017d), 24 milhões tivessem sido utilizados para o financiamento das ações relacionadas ao apoio técnico direto às SEEs.

Corroborando com o não uso desses recursos, os técnicos da maioria das SEEs destacaram nas entrevistas realizadas que em 2020, e até meados de 2021, o MEC não vinha dispensando o apoio técnico esperado.

No mesmo sentido, cabe apontar também algumas informações de um relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) de 24 de setembro de 2020 (Brasil, 2020a). Este relatório foi elaborado como parte de auditoria anual a ser



realizada para a verificação do cumprimento das metas do uso dos recursos obtidos no empréstimo junto ao BIRD.

Conforme o relatório, o prazo de cumprimento das metas e uso dos recursos vai de 21 de maio de 2018 até 31 de dezembro de 2023. A CGU aponta que, até o final de 2019, ainda não se havia formado a “Unidade Gestora do Projeto” (UGP) na Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, um tipo de grupo de trabalho que deveria orientar o uso dos recursos. A inexistência dessa estrutura estaria impactando:

[...] na capacidade da SEB quanto à adequada gestão operacional e técnica do Programa/Projeto, ficando comprometido, ainda, o apoio técnico junto aos atores estaduais de ensino (SEE e escolas vinculadas) contemplados no Programa, tendo em vista a não contratação das assistências técnicas previstas; e que os instrumentos de controle voltados ao monitoramento do Programa não cumprem integralmente com as demandas normativas. Nesse contexto, há impacto no cumprimento das cláusulas relacionadas à composição da UGP e à entrega dos relatórios de progresso (Brasil, 2020a, p. 4).

No que diz respeito à assistência técnica que deveria ser oferecida diretamente às Secretarias Estaduais de Educação (SEEs), o relatório aponta que:

Em relação às assistências técnicas, necessárias para o apoio junto às Secretarias de Educação Estadual (SEE) e do Distrito Federal e às escolas envolvidas no Programa, estas não foram contratadas até então (Brasil, 2020a, p. 25)↓.

Por outro lado, o Consed, em parceria com a OEI, promoveu uma ação de apoio técnico às SEEs que foi percebida como bastante efetiva pelos técnicos das pastas. Durante o ano de 2020, foi realizada a contratação de consultores de gestão (OEI, 2020) que passaram a atuar presencialmente nas Secretarias, prestando apoio ou mesmo coordenando várias ações do processo de implementação, como indicam os dados das entrevistas.

Conforme informações obtidas nas entrevistas, no final do contrato desses profissionais, muitas das Secretarias tomaram a iniciativa de contratá-los para que pudessem continuar atuando e apoiando o processo de implementação do Novo Ensino Médio.

## 5.2.

### **Problemáticas da implementação do Novo Ensino Médio**

A partir dos dados analisados, foi identificada uma série de problemas no processo de implementação do Novo Ensino Médio. Alguns deles, possivelmente, derivam da celeridade do processo de formulação da política por meio de Medida Provisória, que foi conduzido, de fato, em cerca de 2 meses.

Como já mencionado, Lotta et al. (2021) destacam a ampla ambiguidade sobre a qual a política foi erigida. Por conta disso, muitas das decisões ficaram em aberto para definições do Conselho Nacional de Educação ou sob encargo dos sistemas estaduais de ensino. Não bastassem as outras demandas já existentes, como a contínua necessidade em lidar com descontinuidades no quadro das SEEs, as ações a serem planejadas e executadas e os prazos de implementação do próprio Novo Ensino Médio a serem cumpridos, as SEEs ainda precisavam se organizar no sentido de lidar com *gaps* significativos deixados no processo de formulação da política ou aguardar pelas definições do Conselho Nacional de Educação.

Algumas das problemáticas com mais destaque são:

1. a possibilidade de ampliação de desigualdades entre tipos de oferta e modalidades do ensino médio (tempo parcial x tempo integral; turno da noite x outros turnos; ensino médio regular x educação de jovens e adultos; escolas urbanas x escolas em áreas rurais, escolas do campo, indígenas ou quilombolas);
2. as diversas ambiguidades legislativas relativas às parcerias, ao cumprimento da carga horária em outros locais que não a escola, o notório saber, a atualizações na política de transporte escolar etc.;
3. as incoerências com relação à manutenção de disciplinas como Artes, Sociologia, Filosofia e Educação Física no currículo do ensino médio;
4. a falta de coordenação e de ações do MEC, somadas a atrasos em repasses e regulamentações e à ausência de definição e/ou revisão de prazos, que foram impactados pela pandemia, consequentemente causando a existência de ritmos desiguais de implementação entre estados e regiões.

No que tange ao primeiro item desta lista, nas discussões anteriores sobre o ProEMTI, o ProNEM e o Programa Itinerários Formativos, já foram trazidos alguns dados e análises sobre as **desigualdades entre escolas por localização (urbana ou rural) e/ou modalidade (regular, educação do campo, escolas indígenas ou quilombolas)**. Os resultados apresentados elucidam a ausência de um *modus operandi* consolidado por parte de todos os estados no sentido de lidar com a complexidade da implementação em contextos mais vulneráveis.

Sobre à possibilidade de **desigualdades entre turnos**, cabe destacar que não há, por exemplo, financiamento específico para a implementação de mudanças no

ensino médio desenvolvido no turno da noite ou pela modalidade da Educação de Jovens e Adultos. Nas entrevistas realizadas com técnicos das SEEs, esse foi um dos pontos problemáticos citados por vários deles com relação às decisões de implementação a serem tomadas.

Alguns estados mais preparados para isso, estão fazendo ou farão uso do ensino remoto para a ampliação da carga horária do noturno. É o caso de São Paulo, por exemplo (D'Maschio, 2022). Nos slides de apresentação da proposta de Novo Ensino Médio do estado, aponta-se o seguinte (São Paulo, 2021, p. 3):

Na 2ª série em 2022 e na 3ª série em 2023, todos os estudantes do ensino médio regular terão acréscimo de aulas semanais com atribuição normal para os professores. No diurno, serão cinco aulas remotas a mais por semana e no noturno oito aulas a mais por semana, podendo ser remotas ou presenciais. [...] Expansão da carga horária no Noturno: No Noturno a expansão da carga horária será de 8 aulas. Essas novas aulas podem ser remotas, por meio de atividades pelo CMSP e estudos orientados, ou híbrido. No modelo híbrido são 5 novas aulas presenciais durante a semana e 3 remotas. Cada escola irá decidir os modelos que melhor se adequam à sua realidade.

São Paulo já iniciou a implementação do Novo Ensino Médio em toda a rede desde 2021. No entanto, outros estados que estão com o planejamento mais atrasado para esse início em larga escala vêm apresentando dificuldades em pensar como organizar o ensino médio noturno. Além disso, é importante destacar que mesmo no caso de São Paulo, parece não haver proposta de mudança para a modalidade da EJA.

No que tange às desigualdades entre a oferta do ensino médio em tempo parcial e a oferta em tempo integral, cabe salientar, conforme Batista et al. (2017, p. 33) que a educação em tempo integral ainda é um privilégio de alunos com melhores condições de origem, o que tende a ampliar as desigualdades educacionais e manter ou ampliar por consequência as desigualdades sociais. Estes autores destacam que:

Parece, assim, existir uma espécie de “seleção” não oficial nos diversos tipos de oferta oferecidos: [...] por um lado, a escola de tempo integral tenderia a evitar os estudantes com menor desempenho acadêmico; por outro, os jovens de nível socioeconômico mais baixo e com menores recursos culturais rentáveis na escola, que muitas vezes têm a necessidade de conciliar trabalho e escola ou mesmo de colocar no horizonte essa possibilidade, tenderiam a se dirigir para as de tempo parcial e noturnas; aqueles com nível socioeconômico mais alto, com maiores recursos culturais, sem essa necessidade de conciliar trabalho e escola e com maiores informações sobre o sistema de ensino, tenderiam a se dirigir para as escolas de tempo integral e para as diurnas. Trata-se de uma “escolha forçada”: de um ajuste entre as possibilidades que o jovem vê em si e no seu contexto social e as probabilidades que antevê de sucesso num ou noutro tipo de escola.

Nesse sentido, a inexistência de ações na proposta do Novo Ensino Médio que garantam a mesma possibilidade de que todos os jovens, independentemente de seu nível socioeconômico, raça ou gênero, possam ter acesso e se manter em escolas de tempo integral se apresenta como um grande problema. Tal questão vem sendo discutida criticamente em diversas publicações recentes que tratam sobre a política. Cássio e Goulart (2022, p. 289), por exemplo, apontam que “[...] faltam políticas de permanência estudantil para permitir que jovens trabalhadores/as possam frequentar as tão comemoradas escolas de tempo integral”.

Sobre o item 2 da lista de problemáticas apresentadas, que trata sobre as **ambiguidades legislativas**, é importante destacar que ficou sob encargo das SEEs regulamentar várias das medidas do Novo Ensino Médio. Dentre elas: o notório saber, as parcerias e o cumprimento de carga horária do ensino médio fora da escola.

As parcerias e o processo de cumprimento da carga horária pelos alunos em atividades fora da unidade de ensino principal já eram práticas seguidas no modelo antigo por algumas escolas do ensino médio. No entanto, o desafio que o Novo Ensino Médio traz é a expansão dessas ações para toda a rede pública.

Com relação à possibilidade de que os alunos possam realizar parte da carga horária em atividades fora da escola, essa medida aparecia antes objetivamente apenas em cursos técnicos da Educação Profissional, com a realização dos estágios. O artigo 17 da Resolução nº 3/2018 do CNE, que atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM) passa a definir, entretanto, que os sistemas de ensino podem estipular critérios para que os estudantes possam cursar parte da carga horária em

§ 13. [...] aulas, cursos, estágios, oficinas, trabalho supervisionado, atividades de extensão, pesquisa de campo, iniciação científica, aprendizagem profissional, participação em trabalhos voluntários e demais atividades com intencionalidade pedagógica orientadas pelos docentes, assim como podem ser realizadas na forma presencial - mediada ou não por tecnologia - ou a distância, inclusive mediante regime de parceria com instituições previamente credenciadas pelo sistema de ensino. (CNE, 2018).

Na versão anterior das DCNEM, promulgada pela Resolução nº 2/2012 do CNE (CNE, 2012), a única menção à possibilidade de realizar atividades fora da escola aparece de forma muito mais ampla (Ver Art. 17, inciso II, alíneas b e c do documento).

Já com relação às parcerias, a possibilidade não aparece nas DCNEM de 2012, sendo uma novidade objetiva do Novo Ensino Médio. As parcerias que eram

desenvolvidas anteriormente entre escolas de ensino médio e outras instituições eram feitas por iniciativa de cada escola e/ou de seus professores ou de cada SEE (Nitahara, 2018). Esse processo não era regulamentado por normativa do MEC, segundo o melhor conhecimento que se tem. Para uma iniciativa nova, era esperado que, no momento em que a política deveria ser iniciada em larga escala nas redes estaduais (ano letivo de 2022), os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) de todas as redes tivessem desenvolvido as normativas que guiariam a execução das parcerias. Entretanto, como apresentado anteriormente, até fevereiro de 2022, apenas 15 estados já tinham tais normativas desenvolvidas.

Durante o momento da formulação, e ainda hoje, em alguns estados onde o processo de implementação vem ocorrendo de forma mais lenta, houve muitos atores criticando a ampliação e normalização destas duas práticas. Com relação às parcerias, os argumentos contrários indicavam que elas provocariam uma intensificação da relação público-privado, que é vista por estes atores como improdutiva para o desenvolvimento da educação pública. As críticas ao cumprimento de parte da carga horária fora da escola se relacionavam não só à possibilidade de intensificação dessas parcerias, mas também à abertura que esta proposta traz, permitindo propostas pedagógicas que podem vir a ter resultados negativos para a aprendizagem dos alunos, pelo fato de não haver determinações sobre que tipos de mediação pedagógica que tais atividades terão ou que competências e habilidades devem ser o foco.

Com relação ao notório saber, também foram feitas duras críticas a esta medida. Um manifesto do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, organização criada para impelir pressão contra a Reforma do Ensino Médio, expõe, por exemplo, o seguinte:

[...] as medidas [da Reforma] anunciadas carregam em si perigosas limitações, dentre elas: [...] o reconhecimento de “notório saber” com a permissão de que professores sem formação específica assumam disciplinas para as quais não foram preparados institucionaliza a precarização da docência e compromete a qualidade do ensino [...]. (MNDEM, 2016, *online*).

A MP nº 746/2016 e a Lei 13.415/2017 não estabelecem definições com relação ao notório saber, mas a Resolução nº 3/2018 do CNE<sup>70</sup> determinou, no artigo 29, o seguinte:

---

<sup>70</sup> Destaque-se que nas DCNEM de 2012 também não há menção à possibilidade de que profissionais com notório saber possam ministrar aulas, apesar de ser uma prerrogativa que a LDB permite.

Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino podem atuar como docentes do ensino médio apenas no itinerário de formação técnica e profissional para ministrar conteúdos afins à sua formação ou experiência profissional, devidamente comprovadas, conforme inciso IV do art. 61 da LDB.

De todo modo, ainda ficou sob encargo dos sistemas estaduais regulamentarem esse processo de comprovação da formação ou experiência profissional. A regulamentação para o Novo Ensino Médio estabelecida pelo Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (Resolução nº 93/2020 do CEE-SC), por exemplo, passa essa responsabilidade às escolas, conforme o artigo 19 (CEE-SC, 2020):

O reconhecimento de profissionais de notório saber, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional nos itinerários formativos de formação técnica e profissional, será realizado pela instituição de ensino ao qual o profissional estará vinculado, mediante a comprovação de titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado.

Se, por um lado, a ambiguidade nas regulamentações da Reforma permitia inicialmente aos sistemas estaduais uma flexibilização na tomada de decisões com relação à implementação da política, por outro, ela acaba gerando uma demanda a mais para os sistemas estaduais durante o processo. Já que várias decisões deveriam ser tomadas pelos estados.

Outro ponto bastante problemático está no fato de que não foi pensado nenhum tipo de atualização da política de transporte escolar. Conforme o Artigo 10º, Inciso VII da LDB de 1996, é responsabilidade dos estados “assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. Entretanto, esta política é ofertada pelas redes municipais em vários estados, existindo uma articulação entre as gestões estaduais junto às gestões municipais para disponibilizar o serviço e atender aos estudantes do estado que dele fazem uso.

Contudo, com a ampliação da carga horária do ensino médio e a manutenção da mesma carga horária no ensino fundamental passa a haver um desencontro em termos de horários de saída dos estudantes, propiciando um conflito entre as gestões estaduais e municipais em algumas redes. Como é o caso do Paraná, onde um grupo de prefeitos se reuniu em 2021 para debater a questão, apontando que

Tal medida foi imposta de modo repentino nos últimos dias. A forma como planeja o Governo Federal interpor esta nova modalidade de ensino se faz inviável em virtude de que não há frota disponível de forma suficiente para atender o montante necessário. Não há material humano, ou seja, motoristas para atender a demanda. E ainda, é inviável a contratação de mais pessoal, tendo em vista o teto de gastos [...]. (Pereira, 2021, online)

O item três da lista de problemáticas trata das **incoerências da definição de alguns termos para a nomenclatura de determinadas disciplinas**. Uma dessas incoerências, encontradas na própria lei do Novo Ensino Médio, nº 13.415/2017, envolve a disciplina de Artes. No segundo parágrafo do artigo 2 desta lei, consta o seguinte: “O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá **componente curricular obrigatório** da educação básica” (Brasil, 2017b).

No entanto, no segundo parágrafo do artigo 3, consta também que: “A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente **estudos e práticas** de [...] arte [...]” (idem). No âmbito de um glossário da temática curricular, há uma diferença significativa em termos de prestígio, entre o ato de se definir um campo de estudo como “componente curricular obrigatório” e de defini-lo como um conjunto de “estudos e práticas”.

O primeiro trecho diz que, em toda a educação básica, o ensino da arte seria um componente curricular obrigatório, e o trecho seguinte diz que no ensino médio deveriam estar inclusos “estudos e práticas” de arte. Por um lado, pode-se dizer que não há contradição entre as definições, e que na verdade o que fica sendo válido é o primeiro trecho da Lei, mas, pela dupla definição, o texto legal abre a possibilidade de que se manifestem diferentes interpretações e composições dos currículos pelos estados.

Outro problema está na definição de que a disciplina de artes deveria figurar como estudos e práticas na Base Nacional Comum Curricular do ensino médio, antes mesmo da conclusão da própria BNCC, que ainda estava passando por discussões, não havendo sido concluída e homologada à época<sup>71</sup>. Além disso, define-se que a disciplina deveria ser um “componente curricular obrigatório” na educação básica como um todo, mas a BNCC traz uma outra proposta para a definição de campos de estudo, partindo da proposição de conjuntos de habilidades e competências, para então definir as áreas de conhecimento que os trabalhariam. O que não se adequa à ideia de “componente curricular obrigatório”.

No Parágrafo 2 do Artigo 3 da Lei nº 13.415/2017 há ainda mais uma incoerência se comparada a outras normativas já existentes no campo da educação, que continuam em vigor, as leis nº 10.793/2003 (Brasil, 2003) e nº 11.684/2008 (Brasil, 2008). Enquanto estas últimas estabelecem que educação física, filosofia e

---

<sup>71</sup> O que só foi ocorrer quase 2 anos depois, no final de 2018.

sociologia são “componente curricular obrigatório” (educação física) ou “disciplinas obrigatórias” (filosofia e sociologia) no ensino médio, a Lei 13.415/2017 vem definir que: “A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente **estudos e práticas de educação física**, arte, **sociologia e filosofia**” (Brasil, 2017b, online, grifo nosso). Aparecendo aqui o mesmo problema constatado para a disciplina de artes.

Este parágrafo (parágrafo 2 do artigo 3 da Lei nº 13.415/2017) foi incluído através de votação de destaques no momento de tramitação da MP nº 746/2016, e é fruto de processos de resistência e da pressão de organizações do campo da educação que se manifestavam de forma contrária ao desprestígio que a Reforma parecia estabelecer aos campos de estudos das ciências humanas e sociais. A interpretação tem algum sentido, já que apenas língua portuguesa e matemática foram definidos como disciplinas obrigatórias a serem ofertadas em todos os anos do ensino médio.

Mas, apesar das resistências e da conquista da inclusão dessas disciplinas como estudos e práticas, no processo de implementação da política em alguns estados aparecem situações passíveis de críticas, que fomentam a interpretação de que a Reforma, de fato, desprestigia as disciplinas de ciências humanas e sociais e os docentes que as ofertam. A SEE do Espírito Santo, por exemplo, criou uma disciplina eletiva com a temática de nutrição que será ofertada por uma professora de língua espanhola<sup>72</sup> e uma professora de filosofia (Espírito Santo, [s.d.]). A problemática em torno disso está na possibilidade de que essas professoras, formadas em campos de estudos completamente distintos do campo da nutrição, não estejam preparadas para tratar desse tema. Existindo a possibilidade de que tenham sido direcionadas para a oferta desta disciplina, apenas por conta de uma redução da carga horária das disciplinas para as quais de fato foram contratadas para ministrar. Ressalta-se que ocorreram uma série de manifestações de professores, sindicatos e entidades relacionadas às disciplinas que foram removidas do currículo obrigatório do ensino médio ou que tiveram suas cargas horárias reduzidas, como a disciplina de língua espanhola (Nascimento, 2018; TNOnline, 2018).

---

<sup>72</sup> Destaque-se que a lei que tornava obrigatório o ensino de língua espanhola no ensino médio brasileiro (Lei nº 11.161/2005) foi revogada pela Lei nº 13.415/2017.



Outra problemática chave, a última da lista apresentada no início desta seção, está associada à falta de coordenação nacional do MEC com relação à implementação da política e as consequências dessa falta. Essa ausência será tratada com maior profundidade nas análises que se seguem, entretanto cabe destacar que o esmaecimento das ações do governo federal na figura do Ministério da Educação com relação ao desenvolvimento desta coordenação em prol da implementação do Novo Ensino Médio fomentou a existência de ritmos desiguais de implementação entre os estados. Esta desigualdade também será abordada mais adiante no capítulo seguinte.

Em algumas redes, foram discutidas propostas visando adiar a implementação em larga escala, que deveria ocorrer a partir do ano letivo de 2022. Alguns exemplos são Alagoas<sup>73</sup>, Bahia<sup>74</sup>, Rio de Janeiro<sup>75</sup>, Roraima<sup>76</sup> e Santa Catarina<sup>77</sup>. Destaca-se que a própria determinação dos prazos para a implementação das várias ações do Novo Ensino Médio e de políticas da educação associadas a ao ensino médio, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), só foi realizada de fato em 2021, com a implementação do Cronograma de Implementação – Portaria do MEC nº 521, 2021 (Brasil, 2021f). Alguns dos prazos já constavam em normativas anteriores, mas estavam apresentados de forma ambígua<sup>78</sup>.

Além das propostas de adiamento que surgiram no âmbito dos estados, foram criadas outras duas em âmbito federal, com o mesmo propósito, por um grupo de 26 deputados federais (Antunes, 2021). Uma delas consta no Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 611/2021<sup>79</sup>, cujo teor se associava à proposição de que o

<sup>73</sup> Alagoas: <https://tinyurl.com/mreepbxc>

<sup>74</sup> Bahia: <https://tinyurl.com/4r85h4b5>

<sup>75</sup> Rio de Janeiro: <https://tinyurl.com/mpkdupzu>

<sup>76</sup> Roraima: <https://tinyurl.com/2zhjdy83>

<sup>77</sup> Santa Catarina: <https://tinyurl.com/2p86d7pc>

<sup>78</sup> No Art. 12 da Lei nº 13.415/17 está definido que os sistemas de ensino deveriam propor cronograma de implementação das alterações no primeiro ano letivo após a publicação da BNCC. A homologação da mesma se deu em 2018, desta forma, as redes deveriam compor esses cronogramas em 2019, o que não aconteceu para várias delas. O mesmo artigo define que as redes deveriam iniciar a implementação, seguindo este cronograma a ser criado, a partir do segundo ano letivo após a homologação da BNCC, o que corresponderia ao ano de 2020. Não fica claro, no entanto, o que seria “iniciar a implementação”, desta forma, não é possível indicar se tal prazo foi ou não cumprido. Mas levando em conta que, iniciar a implementação seja promover as alterações determinadas pelo Novo Ensino Médio em todas as escolas das redes, é possível indicar que nenhuma rede cumpriu este prazo.

<sup>79</sup> PDL nº 611/2021: <https://tinyurl.com/skytn7ht>

Cronograma de Implementação fosse revogado. A segunda, apresentada no Projeto de Lei nº 3.079/2021<sup>80</sup>, propunha uma alteração na Lei nº 13.415/2017, de modo que redes estaduais pudessem implementar as mudanças em todas as escolas de ensino médio até 2024. A primeira proposta não chegou a tramitar na Câmara e a segunda anda a passos lentos, não tendo influenciado até o momento nas decisões das redes estaduais.

Cabe destacar ainda que, somada a esta falta de coordenação por parte do MEC, os efeitos da pandemia com o surgimento de novas prioridades no âmbito da crise instaurada nas várias áreas de políticas públicas, a educação inclusa, foram também sentidos pelos estados. No capítulo 6, serão apresentados alguns destes efeitos citados pelos casos selecionados no âmbito da Tese nas entrevistas realizadas.

O intuito desta seção era mostrar de forma ampla algumas das problemáticas percebidas no processo de pesquisa que se desenvolveu sobre a implementação do Novo Ensino Médio no país. As seções que seguem mobilizam estas questões de ordem empírica e procuram promover compreensões sobre esse processo de implementação à luz do arcabouço teórico mobilizado na Tese.

### 5.3.

#### **Contextos do subsistema de políticas do ensino médio no Brasil: antes, durante e após a promulgação da MP da Reforma**

Um dos elementos que marcam a formulação da Reforma do Ensino Médio foi o alto grau de ambiguidade mantido nas definições da política, mesmo após sua aprovação definitiva na Lei 13.415/2017 (Lotta et al., 2021). Isto é, tal normativa foi proposta com um conjunto de determinações que visavam alterar a organização do ensino médio brasileiro sem definições assertivas de como efetuar-las, permitindo e gerando a necessidade de que os estados tomassem diversas decisões durante a implementação.

Como já discutido anteriormente, esta autonomia é comum, devido ao modelo de descentralização federativa da educação brasileira. Tal modelo tem sido adotado para a construção de políticas para o ensino médio no Brasil já há alguns anos, como bem apontam Lotta et al. (2021). Devido ao contexto de desigualdades existente no Brasil, que afeta fortemente a área da educação, além de várias outras

---

<sup>80</sup> PL nº 3.079/2021: <https://tinyurl.com/bdarnt54>

áreas, o governo federal vêm desenvolvendo um papel ativo na formação da agenda e na formulação de políticas educacionais (Segatto; Abrucio, 2016). Tais políticas são apresentadas aos estados e municípios de modo que sua adesão é voluntária, induzida pelo recebimento de incentivos, principalmente de ordem financeira, e condicionada ao cumprimento de um conjunto de normas (Lotta et al., 2021).

Nessa dinâmica, aparecem dois contextos no processo de implementação de políticas para o ensino médio realizado pelos estados: um que é chamado de “administrativo” e outro que é chamado de “experimental”, ambos se baseando na tipologia de Matland (1995), já discutida anteriormente. O primeiro (administrativo) diz respeito a políticas que são formuladas e reguladas com definições explícitas e um tanto estritas que orientam o processo de implementação. O segundo (experimental) tem relação com políticas que possuem mais ambiguidade em sua regulação, deixando aos governos sub-nacionais um espaço decisório mais amplo. Destaca-se que em ambos os contextos o nível de conflito era baixo.

Para Lotta et al. (2021), o perfil da maioria das políticas educacionais estaduais para o ensino médio que precedeu a Reforma correspondia ao segundo modelo. Entretanto, a Reforma do Ensino Médio suscita uma ruptura nesse contexto. De modo que, com sua promulgação, além da grande ambiguidade com que os sistemas estaduais se depararam em seu processo inicial de regulamentação, essa política fomentou o conflito, como também aparece discutido em Carvalho (2019).

Com alta ambiguidade e alto conflito, o contexto de implementação do subsistema de políticas do ensino médio migra de majoritariamente “experimental” para “simbólico”. Conforme Lotta et al. (2021, p. 405), a implementação simbólica é “aquela em que não se esperam resultados, já que o conflito dificulta a mobilização de atores e a alta ambiguidade paralisa a capacidade de ação”.

Desta maneira, a ampliação do grau de ambiguidade das políticas de ensino médio, somado ao intenso conflito propiciado pela produção da Reforma do Ensino Médio via Medida Provisória e pela configuração do sistema político brasileiro pós-impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, contextualizava a implementação da política no âmbito da implementação simbólica.

Neste contexto, a execução da política dependeria da força da coalizão vinculada à sua proposição. No entanto, em se tratando de uma política produzida

no âmbito do governo federal para ser implementada em 27 instâncias distintas (26 estados e o Distrito Federal), não é viável dizer que a coalizão que atuava em favor da política teria a capilaridade necessária para sustentá-la. Desta forma, a melhor estratégia seria aguardar ou atuar na redução do conflito e/ou da ambiguidade.

Utilizando a tipologia de contextos de implementação de Wu et al. (2014), observando as variáveis “grau de facilidade para implementação” e o “ritmo de mudança política”, é possível dizer que não havia um ambiente propício para a implementação da política promulgada e que o sistema político passava por mudanças bruscas, relacionadas, por exemplo, ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (Carvalho; Darbilly; Castro, 2018). Estas variáveis indicam que o contexto de implementação da Reforma do Ensino Médio à época era do tipo “queda livre”, para o qual a abordagem indicada é a de “controle de danos”.

Nesta abordagem, os atores envolvidos com a implementação deveriam esperar por condições melhores, pela abertura de janelas de oportunidade ou pela estabilização do sistema político, para em seguida atuar ativamente na implementação. Durante essa espera, poderiam atuar em ações de planejamento ou na execução de ações administrativas “não-politizadas”, visando fugir do conflito vigente.

É possível perceber similaridades nas abordagens propostas por Matland (1995) e por Wu et al. (2014). Ambas apontam que a espera por condições mais propícias e/ou a atuação através de ações de implementação que não fomentem o conflito seriam as melhores estratégias para este contexto.

Após a redução do conflito, visando reduzir a ambiguidade da Reforma, no final de 2018, quase dois anos depois da promulgação da Lei 13.415/14 —, o Conselho Nacional de Educação promulgou a Resolução nº 3 (Brasil, 2018j) de modo a atualizar as diretrizes curriculares para o ensino médio, estabelecer as bases para a publicação da BNCC do ensino médio e dos referenciais para elaboração dos itinerários formativos (Fernandes; Ferreira; Nogueira, 2020), e em paralelo dar mais definição a determinados pontos da Reforma visando sua implementação.

Além da Resolução nº 3 do CNE, visando à implementação das medidas contidas na Lei 13.415/2017, o governo federal formulou os vários programas citados (ProEMTI, ProNEM, ProBNCC, ProIF etc.) de modo a regular o financiamento e a coordenação da implementação pelos estados.

Além desses programas, foram publicados vários materiais para orientar os estados na implementação da Reforma, formulados pelo MEC e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), os quais também já foram abordados anteriormente. Alguns desses materiais foram elaborados em conjunto com organizações do terceiro setor que atuam no campo das políticas educacionais, ou partiram inteiramente de iniciativas dessas organizações.

Apesar de a Reforma ter sido posta em vigor de imediato em setembro de 2016 pela MP 746/2016, ter sido promulgada em definitivo em fevereiro de 2017 pela Lei 13.415/2017, e vários programas em prol de sua implementação terem sido criados no decorrer de 2018, a Base Nacional Comum Curricular do ensino médio, documento basilar para a implementação da Reforma, só foi definitivamente homologada pelo MEC em 14 de dezembro de 2018<sup>81</sup> (Brasil, 2018g), dois anos e três meses após a promulgação da MP. Como uma das principais propostas da Reforma passava pela reformulação dos currículos do ensino médio, os estados precisavam aguardar a homologação da BNCC da etapa, para iniciar essa (re)elaboração.

Em tempos mais atuais (2021-22), com a redução do conflito, com as medidas tomadas pelo MEC e Consed, e com a participação dos atores da órbita não-estatal, o contexto de implementação estadual configura-se novamente de forma experimental (Lotta; Bauer, 2020, p. 21). Tal contexto gera o risco de, num país com alta diversidade e desigualdade, essa implementação levar à produção de uma maior “heterogeneidade na provisão de políticas de educação” (Lotta et al., 2021, p. 404). Isto porque cada contexto estadual das políticas de ensino médio tende a refletir desigualdades nas capacidades estatais de implementação de políticas educacionais, com consequências diferenciadas para a ampliação ou redução de desigualdades educacionais.

Esta divisão de contextos mobilizada — antes, durante e depois da Medida Provisória — ajuda também a compreender que a ambiguidade foi lida de forma diferente pelos estados em cada um destes momentos.

No primeiro momento, antes da publicação da Medida Provisória, a ambiguidade era interpretada como uma oportunidade de experimentação pelos

---

<sup>81</sup> Em seguida à homologação da BNCC-EM, o CNE publicou uma outra Resolução (Resolução nº 4 de 2018) que procura orientar a implementação da BNCC do Ensino Médio pelos estados (Brasil, 2018k).

estados. As políticas produzidas pelo governo federal tinham uma perspectiva mais incremental, o que permitia aos estados aderirem à reforma com maior segurança, e visando receber os recursos disponibilizados e implementar as mudanças propostas em suas redes de ensino médio.

No segundo momento, com a promulgação da Medida Provisória, a ambiguidade, ainda mantida na legislação final aprovada (Lei nº 13.415/17), passa a ser interpretada com mais tensão pelos estados. Tal interpretação se relaciona com a instauração de uma configuração mais disruptiva no subsistema de políticas do ensino médio, pelo fato de a Reforma determinar mudanças de grande complexidade para a etapa, que deveriam ser implementadas pelos estados.

Adiantando um pouco a discussão que será melhor desenvolvida na próxima seção, é possível ainda dividir o contexto após a promulgação da MP em três conjunturas. As três se distinguem, principalmente, pelo nível de envolvimento do MEC na coordenação da implementação à nível nacional.

Na primeira conjuntura (2017-2018), após a redução dos conflitos latentes, o Ministério da Educação promoveu uma série de programas e regulamentações visando reduzir parte da ambiguidade. Entretanto, neste momento, as heterogeneidades entre os estados afetaram a implementação das políticas de ensino médio, de forma que estados com mais capacidades e com experiências prévias de mudanças no ensino médio conseguiram aderir aos programas criados para a implementação da política, promovendo mudanças de forma mais consolidada e com maior abrangência; enquanto estados com menos capacidades e menos experiências, seguiram a tendência de aderir e/ou implementar apenas mudanças pontuais e com pequena abrangência em seus sistemas de ensino.

Na segunda conjuntura, que se inicia em 2019, marcada por deficiências no processo de coordenação federativa da implementação por parte do MEC, se instaurou uma nova leitura da ambiguidade no campo das políticas para o ensino médio. A interpretação em vigor era a de uma ambiguidade plena, que fazia parecer que as ações para implementação de mudanças no ensino médio pelos estados estavam à deriva, se sustentando apenas nos programas já criados e no fluxo de implementação iniciado em 2018.

Na terceira conjuntura, iniciada em meados de 2020 e sustentada, pelo menos, até meados de 2022, o MEC passa novamente a atuar ativamente na coordenação da implementação do Novo Ensino Médio e emergem novamente as características

da primeira conjuntura. Entretanto, dados das entrevistas realizadas indicam que nesse momento começam a aparecer focos de conflitos manifestos pelas resistências de atores da ponta (professores e sindicatos, principalmente) que podem se expandir na implementação em larga escala da política.

O quadro a seguir traz uma síntese das análises desta seção.

#### Quadro 12 - Contextos de políticas do Ensino Médio antes, durante e depois da MP

##### Contexto anterior à MP 746/2016

**Contexto nacional (implementação de primeira ordem):** Implementação administrativa. O governo federal induz mudanças incrementais nos sistemas estaduais, por via de políticas como o Ensino Médio Inovador. Nessa dinâmica, o governo federal financia a implementação de suas propostas pelos estados.

**Contextos estaduais (implementação de segunda e terceira ordem):** Implementação experimental. Nesse contexto, cada estado implementava as políticas à sua maneira e praticamente sem conflitos.

Destaca-se que nesse momento já havia discussões no legislativo e na sociedade, com mais ou menos consenso, sobre a implementação de algumas das medidas trazidas na MP, como:

1. Diminuição de disciplinas;
2. Flexibilização curricular;
3. Fomento à universalização do tempo integral etc.

**Ambiguidade:** Lida como oportunidade de experimentação pelo teor incremental das políticas.

##### Contexto trazido pela promulgação da MP 746/2016

- A MP faz emergir um intenso conflito com alguns estados, com a Universidade, com os sindicatos, com os alunos, com movimentos estudantis, movimentos sociais etc.
- Por conta desse conflito, a MP também entrava muitas das experiências que os estados estavam desenvolvendo.

**Contexto nacional: implementação simbólica.** Tal contexto é fomentado pela MP, e por sua versão final, a Lei 13.415/2017, que propõem uma série de mudanças com uma regulamentação ambígua, deixando a cargo dos sistemas estaduais tomar decisões para a implementação num contexto de grande conflito.

**Ambiguidade:** Lida pelo viés da tensão com a ruptura criada pela Reforma.

##### Contexto pós promulgação da Lei 13.415/2017 (Conjuntura 1: 2017-2018)

**Contexto nacional: implementação administrativa.** O governo federal propõe algumas medidas voltadas para o apoio técnico e financeiro ao processo de implementação da Reforma. Com isso procuram direcionar o andamento da Reforma e reduzir sua ambiguidade regulatória. Alguns exemplos:

1. Portaria do EMTI
2. Aprovação da BNCC do Ensino Médio em dezembro de 2018
3. Guia de Implementação da Reforma
4. Portaria do ProBNCC (financiamento para equipe técnica nas Secretarias Estaduais de Educação para construção de novas matrizes curriculares com base na BNCC)
5. Portaria do ProNEM (programa de escolas-piloto)

**Contexto estadual: implementação experimental.** Os estados mobilizam suas capacidades estatais para aderirem às políticas de incentivo do MEC. Como há desigualdades entre os estados, a adesão e o encaminhamento do processo de implementação são também desiguais.

**Ambiguidade:** Principais ações para reduzi-la são criadas.

##### Contexto pós promulgação da Lei 13.415/2017 (Conjuntura 2: 2019-2020)

Mais recentemente, a partir de 2019, há um esmaecimento de novas ações do MEC. Quem passa a ocupar esse lugar é o Consed articulando as ações junto a alguns institutos e fundações empresariais. Alguns dos principais atores: Instituto Unibanco, Movimento pela Base etc.

**Ambiguidade:** instaurada plenamente, dando ao processo de implementação uma percepção de estar à deriva, seguindo apenas com base nos recursos e no rumo determinado na Conjuntura 1.

**Contexto pós promulgação da Lei 13.415/2017 (Conjuntura 3: 2020-2022)**

O MEC volta a coordenar a implementação. O campo retoma as características da Conjuntura 1. O conflito se torna um elemento regionalizado, aparecendo com mais intensidade em alguns estados do que em outros, e com uma perspectiva mais pontual, relacionado a determinados aspectos da implementação planejada por cada rede.

**Ambiguidade:** passa a ser lida como experimentação novamente pelos estados mais bem preparados para a implementação e é lida com receio pelos estados menos preparados.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

**5.4.****Atores, Conjunturas do subsistema de educação durante a implementação do Novo Ensino Médio e Estruturas de Governança**

Em Carvalho (2019) foi possível mapear o conjunto de atores que estiveram envolvidos com a formulação da política de Reforma do Ensino Médio. Nesta pesquisa, os atores foram divididos entre duas coalizões: uma favorável à política e outra contrária, principalmente pelo fato de ter sido promulgada por meio de Medida Provisória. Dentre estes atores, vários deles permaneceram ativos na fase de implementação da política, alguns deles passando a ter mais destaque, como foi o caso do Consed e do Instituto Unibanco. Outros atores iniciaram seu envolvimento com a política durante esta fase, como o Instituto Reúna.

O quadro que segue (Quadro 13) procura destacar os principais atores identificados na etapa da implementação. A classificação dos atores foi construída com base na perspectiva dos níveis, camadas e da órbita não-estatal.

**Quadro 13 - Principais atores envolvidos com as ações de implementação do Novo Ensino Médio**

<b>Categorias</b>	<b>Atores</b>
<b>Federal (atores do governo federal ou envolvidos com a coordenação da política à nível nacional)</b>	MEC, SEB – Secretaria de Educação Básica (MEC), Coordenação-Geral de Ensino Médio (SEB-MEC), Consed, CNE, Undime, FENEP, FONCEDE
<b>Estadual (atores dos governos estaduais ou parceiros no setor público)</b>	CEEs, SEEs de todos os estados <b>Parceiros no setor público.</b> Exemplos: Universidades, Institutos Federais, Sistema S, escolas técnicas consolidadas (Centro Paula Souza) etc.
<b>Escolas de ensino médio</b>	Gestores escolares, professores, pais e alunos
<b>Órbita não-estatal (sindicatos, atores do terceiro setor e parceiros no setor privado)</b>	<b>Sindicatos (sindicatos estaduais de professores)</b> <b>Terceiro setor (institutos e fundações empresariais).</b> Exemplos: Instituto Unibanco, Instituto Sonho Grande, Instituto Reúna, Instituto Porvir, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Iungo, Itaú Educação e Trabalho, Itaú BBA, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Fundação Telefônica, Instituto Inspirare, Instituto Natura e Oi Futuro etc. <b>Parceiros no setor privado.</b> Exemplos: Organizações comerciais, Empresas, Cursos etc.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

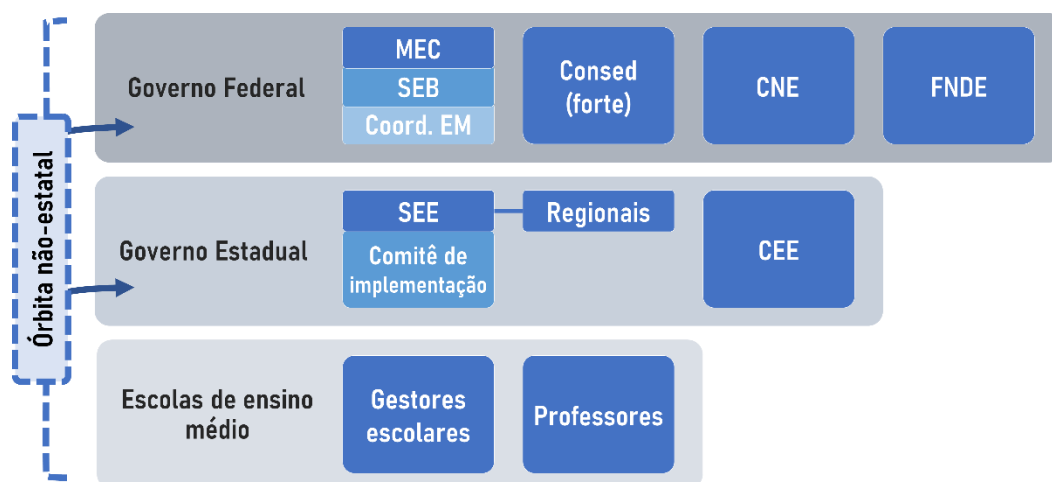


Alguns destes diversos atores tiveram influência sobre aspectos específicos da implementação, como, por exemplo, o Instituto Reúna que atuou em parceria com as SEEs para apoiar a escrita dos currículos; o Itaú Educação e Trabalho tem um foco no aspecto da educação profissional etc. Mesmo dentre os atores que tiveram um envolvimento mais sistêmico com a política, alguns tiveram menos relevância ou mobilização durante determinados momentos.

No que tange à estrutura de governança pela qual o conjunto de atores do Quadro 13 se organizaram, é possível dizer que o subsistema de políticas da educação do país como um todo passou por três conjunturas que determinaram três diferentes configurações para a estrutura de governança da implementação do Novo Ensino Médio. Essas três conjunturas estão fortemente relacionadas aos diferentes graus e tipos de envolvimento do MEC e do Consed no processo de coordenação nacional da implementação da política.

Na **Conjuntura 1** (Figura 22), que se situa entre 2017 e 2018, o contexto era de um MEC ativo na coordenação da implementação, criando e sustentando vários programas e ações de orientação para conduzir as SEEs nesse desenvolvimento. Da mesma forma, o Consed estava bastante ativo, promovendo inclusive um dos primeiros encontros que reuniu gestores de ensino médio das SEEs de todo o Brasil (Movimento Pela Base, 2019a), dando um tom colaborativo e federalista à condução do processo. A figura que segue apresenta os principais atores da estrutura de governança nesta primeira conjuntura.

**Figura 22 - Estrutura de governança na Conjuntura 1 (antes de 2019)**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Destaca-se que nem todas as SEEs tinham criado comitês de implementação até este momento, mas, estruturalmente, esse organismo fazia parte do desenho para a condução da política. Da mesma forma, nem todas as SEEs se envolveram com a discussão da política necessariamente até aquele momento. O mesmo se dá com os gestores escolares e professores: apenas os profissionais das escolas participantes de algum dos programas do Novo Ensino Médio (ProEMTI ou ProNEM) tinham envolvimento com a política naquele momento. No âmbito da órbita não-estatal, os principais atores envolvidos eram do terceiro setor que tiveram participação na construção de materiais de orientação e na produção de pesquisas sobre a política.

Entre 2019 e meados de 2020, se desenrola o contexto que baseia a **Conjuntura 2** (Figura 23). Neste período, o país teve dois ministros da educação diferentes: Ricardo Vélez Rodrigues, que ficou no cargo entre 01/01/2019 e 09/04/2019; e Abraham Weintraub, que assume em 09/04/2019 e fica no cargo até 19/06/2020. O primeiro foi demitido, enquanto o segundo renunciou, e ambas as decisões foram tomadas em meio a grandes polêmicas<sup>82</sup> envolvendo atitudes destes ex-ministros (G1, 2019; UOL, 2020).

**Figura 23 - Estrutura de governança na Conjuntura 2 (entre 2019 e meados de 2020)**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Foi cotado um candidato — Carlos Alberto Decotelli da Silva — para o cargo após a exoneração do segundo ministro. Entretanto, o mesmo assumiu o cargo

<sup>82</sup> É válido destacar que no governo do Ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, vigente entre 2018 e 2022, quase todos os Ministros da Educação estiveram envolvidos em polêmicas. Ver mais em: <https://tinyurl.com/s6wuyrk6>.

apenas por cinco dias, tendo também renunciado devido a uma polêmica envolvendo possíveis fraudes em seu Currículo Lattes (BBC, 2020). Cabe destacar que a renúncia de Weintraub e a ausência de um Ministro da Educação por quase um mês aconteceu durante uma das piores crises sanitárias e humanitárias já enfrentadas no Brasil do século XXI, causada pela pandemia da Covid-19.

Neste ínterim, a Conjuntura 2 é marcada por uma completa ausência de ações efetivas de coordenação do MEC na implementação da política. Repasses importantes dos programas que haviam sido criados para fomentar o processo foram atrasados (conforme informações obtidas via entrevistas), contratos foram desfeitos também promovendo atrasos (Mariz; Alfano, 2019), grupos de trabalho no âmbito do MEC foram desmontados (Mariz, 2019), além de vários outros acontecimentos derivados desta ausência de mobilização do MEC que prejudicaram a implementação do Novo Ensino Médio.

Este achado é corroborado pela percepção de atores diretamente envolvidos com a política. Tenente (2021) relata, por exemplo, a fala do coordenador de ensino médio do Movimento Pela Base, segundo o qual apenas em 2021 o MEC retomou os esforços de coordenação da política. Segundo este ator: “Depois de 2 anos de ausência, agora [2021] o MEC está se colocando mais na pauta do ensino médio” (Tenente, 2021, [s.p.], grifo nosso).

Dado esse contexto de ausência do MEC, o Consed se tornou ainda mais ativo na implementação da política, passando a se articular mais fortemente junto aos atores do terceiro setor da órbita não-estatal. E é através dessa articulação que a política continuou sendo dirigida em nível federal. Em setembro de 2019, é promovido um segundo encontro com os gestores de ensino médio das SEEs (Consed, 2019). Em março de 2020, o Consed promove um terceiro encontro do tipo (Consed, 2020a), do qual o autor desta pesquisa participou. Durante a pandemia, foi promovido também um quarto evento (Consed, 2020b), que se desenvolveu de forma remota através de lives no *Youtube* (Consed, [s.d.]).

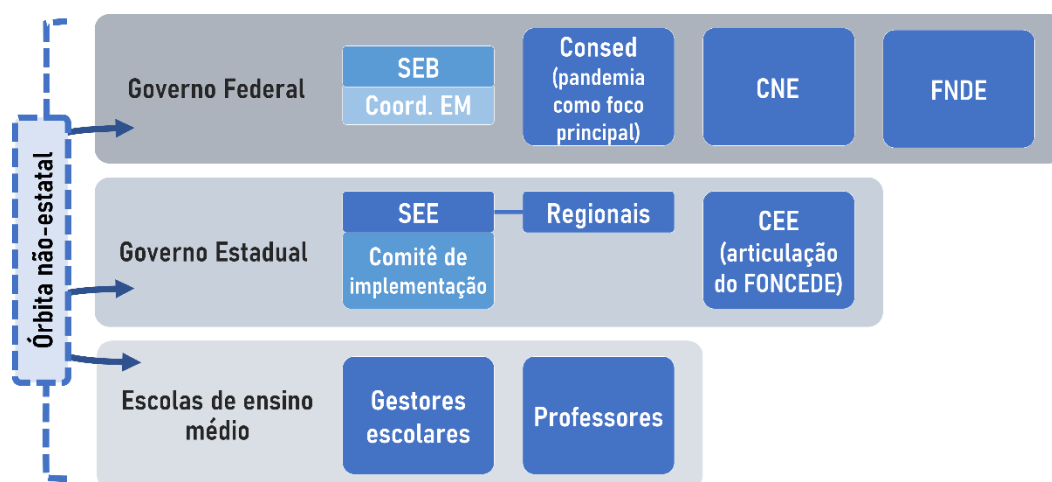
Destaca-se que os Conselhos Estaduais de Educação começam a se envolver mais com esta política neste segundo momento, contando com a articulação do FONCEDE à nível nacional (FONCEDE, [s.d.]). Mais estados criaram comitês de implementação e mais sindicatos começaram a se envolver com as discussões sobre a política, adotando posições críticas majoritariamente, conforme indicam dados coletados nas entrevistas.

Começam a ser desenhadas algumas parcerias pelas SEEs no sentido de possibilitar a oferta de algumas das mudanças pensadas. É possível citar o caso da rede de São Paulo que fechou parceria com o Centro Paula Souza no âmbito do programa Novotec<sup>83</sup> visando oferecer o itinerário técnico-formativo.

Com relação à órbita-não estatal, os Sindicatos começam a interagir com as SEEs no sentido de compreender e/ou demandar determinados aspectos no que tange às alterações que o Novo Ensino Médio traz, ou ainda no sentido de promover resistência completa à implementação da política. Algumas das demandas estavam relacionadas à manutenção de determinadas disciplinas, como sociologia, filosofia e língua espanhola, nos currículos do ensino médio das redes. O terceiro setor continuava ativo na Conjuntura 2, atuando da mesma forma que anteriormente, mas também ampliando a intensidade do apoio prestado às SEEs junto ao Consed.

Em meados de 2020, começa a tomar forma a **Conjuntura 3** (Figura 24). Um dos elementos que marcam seu início foi a saída de Abraham Weintraub do Ministério da Educação, que fora assumido pelo Pastor Milton Ribeiro, em 16 de julho de 2020.

**Figura 24 - Estrutura de governança na Conjuntura 3**  
(entre meados de 2020 e o final de 2021)



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

<sup>83</sup> Relata-se que o Novotec “foi concebido para oferecer cursos técnicos e profissionalizantes gratuitos aos estudantes do ensino médio das escolas públicas estaduais de São Paulo, como resposta ao desafio de implementar o 5º Itinerário do Novo Ensino Médio na rede” (Itaú Educação e Trabalho; Chiamareli; Lomonaco, 2021, p. 25).

Apesar da manutenção de algum teor ideológico no Ministério vinculado às perspectivas do governo Bolsonaro, de forma incremental, alguns cargos de setores importantes da pasta passam a ser ocupados por profissionais mais envolvidos com a educação brasileira. Alguns deles já atuavam como gestores educacionais na administração pública brasileira e já eram conhecidos pelos técnicos das SEEs. Como o gestor que ocupou o cargo de Coordenador-Geral do Ensino Médio, Professor Fernando Whirtmann, que foi apontado como um nome importante pelos gestores das SEEs entrevistados. Esta inserção destes quadros no âmbito do MEC favoreceu uma melhor integração entre a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e a Coordenação-Geral de Ensino Médio, órgão vinculado à SEB, com as SEEs.

Ao mesmo tempo, segundo a percepção de alguns dos sujeitos entrevistados, o Consed começou a se tornar um pouco menos ativo nesse momento no que tange à implementação do Novo Ensino Médio. A organização direcionou mais esforços para apoiar as Secretarias durante as ações emergenciais desenvolvidas na pandemia (Undime, 2020). De todo modo, continuaram apoiando e promovendo eventos e reuniões importantes para coordenar a implementação da política, como denota o 4º encontro realizado durante a pandemia.

Por último, no que tange à órbita não-estatal no âmbito da Conjuntura 3, os mesmos atores se mantiveram ativos e atuando da mesma forma. Alguns deles, entretanto, passaram a dedicar mais esforços para apoiar os estados com os desafios da pandemia, da mesma forma que o Consed. Destaca-se que as resistências diretas promovidas contra a política por sindicatos reduziram em algumas redes, conforme informações obtidas nas entrevistas realizadas.

Cabe destacar uma diferença observada entre as perspectivas de alguns atores da órbita não-estatal relacionada aos seus posicionamentos com relação à política. Refletindo o que foi discutido em Carvalho (2019), pode-se dizer que existe uma “órbita não-estatal influente”, composta pelo Consed e pelos atores do terceiro setor, e uma “órbita não-estatal resistente”, composta pelos sindicatos, algumas associações de pesquisa e alguns grupos de atores da comunidade escolar, como gestores escolares, professores, estudantes e responsáveis

Com base nas análises apresentadas, a estrutura de governança na qual os atores envolvidos com a implementação do Novo Ensino Médio se organizavam foi sofrendo alterações segundo o maior ou menor envolvimento do MEC e do Consed.

A Conjuntura 1 é marcada por um envolvimento ativo de ambos os atores. A Conjuntura 2 conta com uma participação mais forte do Consed, devido ao esmaecimento da atuação do MEC. E, por último, a Conjuntura 3 tem um retorno do MEC de forma mais ativa ao processo, ao passo que o Consed direciona esforços para lidar com as sérias questões manifestas no campo educacional em decorrência da pandemia.

### **5.5. Instrumentos de políticas públicas mobilizados na implementação do Novo Ensino Médio**

Tomando os conceitos e perspectivas teóricas relacionados à categoria de instrumentos de políticas públicas foi possível identificar alguns achados interessantes sobre a implementação da política do Novo Ensino Médio. Os resultados da análise empreendida sobre este tópico constam no Quadro 14.

Um dos primeiros achados relevantes está no fato de que a maioria dos instrumentos listados (26 dos 34) para o desenvolvimento da implementação da política, serem de adoção ou uso voluntário por parte das Secretarias Estaduais de Educação. Isto é, os programas e ações criados, principalmente pelo governo federal, para mobilizar e garantir a implementação do Novo Ensino Médio no país, não precisam ser obrigatoriamente adotados/utilizados pelas redes de ensino.

Isso está associado ao fato de os governos estaduais representarem camadas autônomas na estrutura federativa do país. Desta maneira, o governo federal procura coordenar a implementação de políticas associando as propostas de ações à incentivos financeiros, como Machado e Palotti (2015) e Abrucio e Segatto (2018) salientam.

Essa autonomia para a escolha de adotar/usar determinado instrumento para a implementação da política se reflete, por exemplo, nos diferentes momentos em que as redes aderiram a alguns dos programas. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foi um dos últimos a aderir ao ProNEM, o que se refletiu num menor tempo disponível e na consequente impossibilidade para que a rede pudesse implementar mudanças pedagógicas nas turmas das escolas selecionadas como pilotos.

Apesar desta autonomia com relação aos meios, a implementação do Novo Ensino Médio é obrigatória pelos estados, com prazos estabelecidos conforme o Cronograma de Implementação (Brasil, 2021f).

**Quadro 14 - Análise dos instrumentos de políticas públicas mobilizados na implementação do Novo Ensino Médio**

<b>Dimensão</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Tipologia 1: Características do instrumento</b>	<b>Tipologia 2: Foco de utilização</b>	<b>Tipologia 3: Grau de obrigatoriedade da adoção/uso do instrumento pelas SEEs</b>	<b>Ano de criação ou adoção/uso</b>
Prospecção de recursos	Empréstimo junto ao BIRD	Tesouro	Procedimental (meios)	N/A <sup>1</sup>	2017
Orientações à implementação	Documentos variados, como o Guia de implementação	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2018
Fomento ao tempo integral	ProEMTI	Tesouro	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2016
Experimento de implementação do Novo Ensino Médio	ProNEM - Escolas-piloto	Tesouro/Inform.	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2018
	Programa Itinerários Formativos - Escolas-modelo	Tesouro/Inform.	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2021
Reformulação curricular	Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio	Autoridade	Substantivo (fins)	Adoção/uso compulsório	2018
	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio	Autoridade	Substantivo (fins)	Adoção/uso compulsório	2018
	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional e Tecnológica	Autoridade	Substantivo (fins)	Adoção/uso compulsório	2021
	Referenciais para criação de itinerários formativos	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2018
	ProBNCC - Reelaboração dos currículos	Tesouro	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2018
	Reelaboração dos currículos - Consulta pública	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso compulsório <sup>2</sup>	2020
	Reelaboração dos currículos - Avaliação dos CEEs	Autoridade	Procedimental (meios)	Adoção/uso compulsório <sup>3</sup>	2020
	PNLD	Tesouro	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário <sup>4</sup>	2021
Governança na implementação de segunda ordem	ProNEM - Criação de Comitê de Implementação e (Re)organização das Secretarias para promover o planejamento e as ações de implementação	Organização	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	Cronograma de implementação (definição de prazos)	Autoridade	Substantivo (fins)	Adoção/uso compulsório	2021
Planejamento	ProNEM - Plano de implementação - Estudos e diagnósticos	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	Garantia de capacidade de ofertas (ampliação ou adequação)	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	Desenho de novas formas de oferta	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	ProNEM - Plano de implementação - Formação	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	ProNEM - Plano de implementação - Parcerias	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020

Dimensão	Instrumento	Tipologia 1: Características do instrumento	Tipologia 2: Foco de utilização	Tipologia 3: Grau de obrigatoriedade da adoção/uso do instrumento pelas SEEs	Ano de criação ou adoção/uso
Planejamento	ProNEM - Plano de implementação - Comunicação e mobilização	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	ProNEM - Plano de implementação - Acompanhamento	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
Formação	ProBNCC - Formação	Tesouro	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	Ações formativas do MEC	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2021
	Ações formativas do Consed	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2019
	Ações formativas do Terceiro Setor	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
Parcerias	Desenvolvimento de parcerias pelas SEEs e/ou escolas para a implementação	Organização	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2020
Comunicação	Ações de comunicação e mobilização das SEEs e regionais de ensino junto às comunidades escolares	Informação	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2021
Adequação legal	Atualização de normativas	Autoridade	Substantivo (fins)	Adoção/uso compulsório	2021
Apoio técnico	ProNEM - Apoio técnico	Tesouro	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	-
	Iniciativa do Consed e OEI - Apoio técnico	Tesouro	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2020
	Programa Itinerários Formativos - Apoio Técnico e Financeiro	Tesouro	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2021
Governança na implementação de terceira ordem	Programa Itinerários Formativos - Integração das redes	Organização	Substantivo (fins)	Adoção/uso voluntário	2021
Avaliação	Programa Itinerários Formativos - Monitoramento e avaliação	Informação	Procedimental (meios)	Adoção/uso voluntário	2021

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

**Notas:**

<sup>1</sup> Como o empréstimo obtido junto ao BIRD pelo MEC não se trata de um instrumento de política pública que envolve as SEEs diretamente, a tipologia 3 não se aplica a ele.

<sup>2</sup> A princípio, a execução de consulta pública não está claramente determinada em nenhuma regulamentação, ainda assim o instrumento foi utilizado por todas as redes, ainda que de formas diferentes (consulta online, presencial, com mais ou menos tempo etc.)

<sup>3</sup> Os CEEs têm função normativa e fiscalizatória sobre a educação de seus sistemas de ensino (Cury, 2006), portanto seu envolvimento na avaliação ou proposição de normativas para seus respectivos sistemas é compulsório.

<sup>4</sup> A adoção ao PNLD é voluntária.



Tal obrigatoriedade aparece representada nesta análise dos instrumentos pelo fato de a maioria daqueles que possuem adoção/uso compulsório serem instrumentos substantivos: cinco dos sete instrumentos com adoção/uso compulsório são substantivos, dois deles são procedimentais. Como já discutido nesta Tese, os instrumentos substantivos são aqueles que possuem foco diretamente nos resultados buscados através da implementação. Enquanto os instrumentos procedimentais estão relacionados aos meios para se chegar a estes resultados (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Ou seja, dentre os poucos instrumentos de adoção/uso compulsório listados, a maioria está relacionado aos fins da implementação: adoção de currículo flexível em todas as escolas que ofertam o ensino médio, ampliação de carga horária etc. Mudanças (fins) que são obrigatórias para todas as redes estaduais, fazendo com que os instrumentos associados também sejam de adoção/uso compulsório. Os instrumentos de adoção/uso compulsório com teor substantivo são: atualização de normativas; Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio; cronograma de implementação; Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio; e Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional e Tecnológica. Já os instrumentos de adoção/uso compulsório com teor procedimental são: consulta pública e avaliação dos CEEs, ambos relacionados à reelaboração dos currículos.

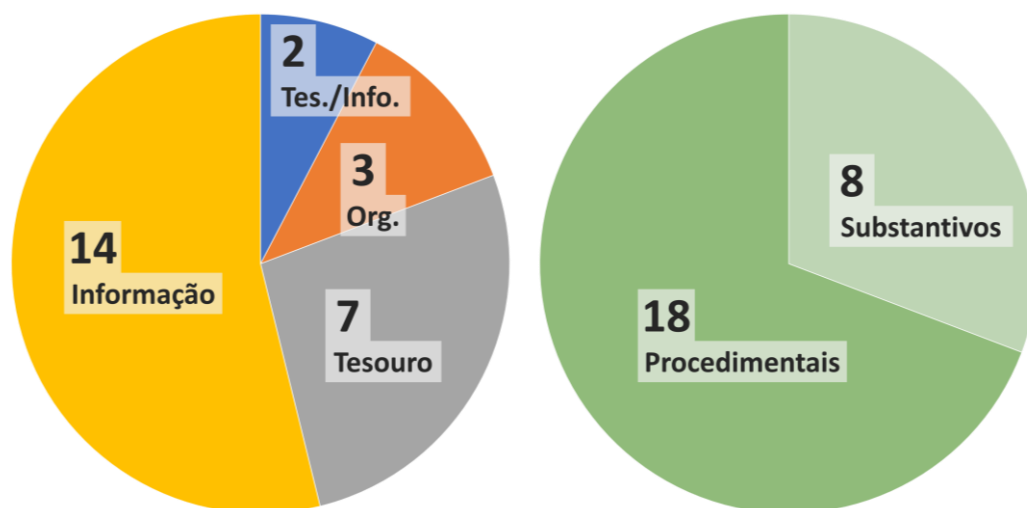
Outro destaque desta análise é que, dentre os instrumentos com adoção/uso compulsório pelas redes estaduais, todos, com exceção do instrumento associado à consulta pública sobre os novos currículos, são instrumentos incluídos, pelas suas características, na categoria “autoridade”. Como discutido no capítulo do arcabouço teórico, este tipo de instrumento (“autoridade”) está associado às ações que o Estado toma por via de seus poderes legais, produzindo regulamentações e normativas, ou atuando em sua adesão e implementação, levando em conta a dinâmica de interação aqui observada: do governo federal como formulador e dos governos subnacionais como implementadores.

Este achado de que a maioria dos instrumentos de adoção/uso compulsórios estão relacionados à categoria “autoridade” também corrobora com a análise apresentada anteriormente sobre a associação entre instrumentos compulsórios e instrumentos com teor substantivo (voltados para os fins). Da mesma maneira, o fato de praticamente todos os instrumentos compulsórios serem concomitantemente instrumentos substantivos e de autoridade configura um tipo agregado de

instrumentos utilizados com viés normativo com propósito de sustentar o fluxo da determinação e adoção/uso destes instrumentos pelas camadas subnacionais. Isto é, o instrumento é determinado pelo governo federal e é adotado/utilizado pelo governo estadual, seguindo essa determinação.

Enquanto isso, conforme a Figura 25, os instrumentos com adoção/uso voluntário (26 instrumentos) se dividem entre as várias categorias, em termos de suas características (informação, autoridade, tesouro ou organização) e o foco de seu uso (meios ou fins). Com relação às características dos instrumentos voluntários: há 14 na categoria informação; sete na categoria tesouro; três na categoria organização; e dois com características de tesouro e informação simultaneamente. Com relação ao foco do uso, 18 destes instrumentos são procedimentais e oito são substantivos.

**Figura 25 - Classificação dos instrumentos voluntários segundo suas características e foco de uso**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

Ainda que não haja uma homogeneidade tão intensa com relação aos instrumentos de adoção/uso voluntário, quanto existe para os instrumentos compulsórios, os dados indicam que a maioria destes instrumentos são procedimentais e se vinculam à categoria “informação”. Também se destaca que nenhum deles é da categoria autoridade. Tais achados possuem sentido, levando em conta que (1) instrumentos de informação têm, por natureza, um viés menos impositivo, o inverso valendo para o caso dos instrumentos de autoridade; e que (2) instrumentos procedimentais, por estarem associados aos meios para se chegar aos

resultados, não estão estritamente vinculados a um caráter normativo, aspecto mais associado aos instrumentos substantivos<sup>84</sup>.

Um olhar para o momento em que estes instrumentos foram criados e/ou passaram a ser mobilizados de fato pelas redes reforça a análise de conjunturas apresentada anteriormente. Um dos instrumentos não foi efetivamente mobilizado pelo MEC, por conta disso, o ano que foi mobilizado não está apresentado no Quadro 14 e no Quadro 15. Trata-se do apoio técnico via ProNEM, que deveria ter sido custeado com os recursos obtidos através do empréstimo junto ao BIRD, sobre o qual já se discutiu anteriormente.

**Quadro 15 - Quantidade e tipos dos instrumentos de políticas públicas da implementação do Novo Ensino Médio por ano de criação ou adoção/uso**

Ano de criação ou adoção/uso	Tipologia 1: Características	Tipologia 2: Foco de utilização	Tipologia 3: Grau de obrigatoriedade [...]	Quantidade de instrumentos
2016	Tesouro	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
2017	Tesouro	Procedimental	N/A	1
2018	Autoridade	Substantivo	Adoção/uso compulsório	2
	Informação	Procedimental	Adoção/uso voluntário	2
	Tesouro	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
	Tesouro/Informação	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
2019	Informação	Procedimental	Adoção/uso voluntário	1
2020	Autoridade	Procedimental	Adoção/uso compulsório	1
	Informação	Procedimental	Adoção/uso compulsório	1
	Informação	Procedimental	Adoção/uso voluntário	8
	Organização	Procedimental	Adoção/uso voluntário	1
	Organização	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
	Tesouro	Procedimental	Adoção/uso voluntário	2
2021	Autoridade	Substantivo	Adoção/uso compulsório	3
	Informação	Procedimental	Adoção/uso voluntário	2
	Informação	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
	Organização	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
	Tesouro	Procedimental	Adoção/uso voluntário	1
	Tesouro	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
	Tesouro/Informação	Substantivo	Adoção/uso voluntário	1
-	Tesouro	Procedimental	Adoção/uso voluntário	1

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

É possível notar que os anos de 2020 e 2021 representam aqueles em que mais instrumentos foram desenvolvidos ou adotados. Dezesete instrumentos foram criados ou adotados/utilizados em 2020 e dez em 2021. Destaca-se que os instrumentos de 2020 foram criados, homologados ou passaram a ser utilizados

<sup>84</sup> Vale destacar que, dependendo do nível de ambiguidade que permeia os instrumentos substantivos, seu viés normativo pode ser maior ou menor. O mesmo é válido para os instrumentos procedimentais, mas é possível dizer que nestes há mais espaço para a ambiguidade e/ou para a influência da discricionariedade dos agentes.

pelas redes no segundo semestre de 2020. O que condiz com o início da Conjuntura 3 da implementação (2º semestre de 2020-2022). A maioria dos instrumentos criados na Conjuntura 1 (2017-2018), são da categoria “tesouro” e “informação” (três instrumentos para cada uma das categorias e um instrumento relacionado às duas). Há apenas dois instrumentos da categoria “autoridade” e com teor compulsório nesse período: a BNCC e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio, instrumentos que precisavam ser criados para determinar as principais decisões para a implementação da política. Além de a maioria dos instrumentos ter sido criada ou adotada/utilizada de fato apenas na Conjuntura 3, a maioria dos instrumentos compulsórios e substantivos também estão vinculados a esse mesmo contexto e momento.

Tais resultados favorecem a indicação prévia de que, apesar dos esforços do Consed e de atores da órbita não-estatal em coordenar a implementação no nível federativo, o esmaecimento da participação e coordenação do MEC com relação a esse processo gerou um gargalo e um período com poucas ações efetivas com relação à implementação. Isso se fundamenta também no fato de que, durante o período da Conjuntura 2 (2019-1º semestre de 2020), o único instrumento criado e mobilizado foram as ações formativas do Consed, através dos encontros promovidos de forma presencial e remota junto a técnicos e gestores das Secretarias Estaduais de Educação. Desta forma, reafirma-se que, pelo aspecto do desenho da coordenação nacional das políticas educacionais brasileiras, fundamentada na centralidade do governo federal como formulador e dos entes subnacionais como executores, a dependência destes últimos com relação às ações do primeiro é notória.

É interessante também discutir sobre o uso destes instrumentos para cada contexto partindo da proposição de Howlett, Ramesh e Perl (2013) quanto à classificação dos instrumentos de políticas públicas segundo o nível de capacidades estatais e o nível de complexidade do subsistema de políticas públicas em questão (vide Quadro 4 do capítulo 2). Com base na proposição teórica destes autores e partindo da definição de que o campo da educação brasileira é um subsistema de políticas complexo<sup>85</sup>, principalmente pensando na especificidade de uma política

---

<sup>85</sup> Como já destacado, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 194) apontam que um dos elementos que determinam complexidade de um subsistema é o “tipo de problemas que os implementadores enfrentam, especialmente sua “tratabilidade” ou facilidade de solução”.

que se propõe a reformular todo o ensino médio, os instrumentos de organização (de gestão ou diretivos) e os instrumentos de tesouro (subsídio) seriam os ideais para esse processo de implementação.

Como há diferença do nível de capacidades estatais entre os estados brasileiros, haveria uma variação destes instrumentos mais adequados para a implementação em cada um dos contextos estaduais. Os instrumentos de organização seriam mais adequados aos estados com mais capacidades estatais e os de tesouro para aqueles com menos capacidades estatais.

Um outro elemento a ser considerado é o nível de conflito que permeia a implementação em cada estado. Nos casos em que o nível de conflito suscitado pela política entre os atores envolvidos com a implementação é alto, é possível indicar que os instrumentos de tesouro seriam os mais adequados, levando em conta o incentivo financeiro atrelado a eles (Segatto; Abrucio, 2018). Sobre isso, Alexander (1993) salienta sobre como o controle de recursos é um elemento importante para a coordenação de relações interorganizacionais no geral, com base na teoria das trocas (*exchange theory*). Neste sentido, argumenta-se que, enquanto a adoção das outras categorias de instrumentos (informação, autoridade e organização) pelas redes estaduais acarretaria mais demandas do que benefícios aos estados propriamente, os instrumentos da categoria de tesouro são diretamente benéficos aos estados que os adotam, no sentido de que através deles adquirem mais recursos financeiros para o desenvolvimento das políticas que constitucionalmente já precisariam desenvolver.

De todo modo, o que se vê é que os instrumentos mais utilizados para a implementação à nível nacional se situam na categoria de informação (16 instrumentos). Enquanto isso, os instrumentos de tesouro são cerca de metade (9 instrumentos) e os instrumentos de organização são apenas três. Na categoria autoridade, há seis instrumentos.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), os instrumentos de informação seriam mais adequados<sup>86</sup> para situações de subsistemas de políticas simples e com baixa capacidade estatal. No entanto, o fato da maioria dos instrumentos utilizados ser da categoria informação ocorre por se tratar de um processo de implementação

---

<sup>86</sup> É preciso levar em conta que os autores não dizem que apenas o tipo de instrumento A ou B seria utilizado em cada contexto, sua proposta é de que existe uma tendência de que aqueles instrumentos fossem os mais utilizados levando em conta as variáveis analisadas.

de segunda ordem, gerida pela burocracia de médio escalão. Dessa forma, é preciso atualizar a proposta destes autores à luz dos elementos que compõem a implementação desenvolvida nesse estágio. Como destacado anteriormente, os burocratas de médio escalão atuam mais dedicadamente no gerenciamento, análise e coordenação das políticas (Hoyler; Campos, 2019). Tais atividades envolvem naturalmente a produção e uso de instrumentos mais vinculados à categoria de informação e organização.

Além disso, como a análise dos instrumentos aqui empreendida se dedica a observar a implementação de primeira ordem (governo federal) e de segunda ordem (estados, na figura principal das secretarias estaduais de educação), é natural que instrumentos de tesouro também apareçam com certo peso. Principalmente quando se leva em conta o que Arretche (2010) e Segatto e Abrucio (2016) discutem a respeito do modelo estabelecido no âmbito do sistema federativo brasileiro, no qual o governo federal apoia os demais entes financeira e tecnicamente no intuito de promover a redução de desigualdades entre eles.

Tomando estas questões por base, o quadro apresentado a seguir procura inserir a variável do estágio de implementação (primeira, segunda ou terceira ordens) no construto analítico de Howlett, Ramesh e Perl (2013) para indicar os instrumentos mais adequados para cada contexto, segundo o nível de capacidades estatais (baixo ou alto) de cada ente ou ator responsável pela implementação e o tipo de subsistema de políticas (complexo ou simples). Desta maneira, é possível alinhar as análises propostas por estes autores com as concepções teórico-empíricas específicas deste estudo.

**Quadro 16 - Classificação dos principais instrumentos a serem utilizados segundo o nível de capacidades estatais, a complexidade do subsistema de políticas e o estágio de implementação**

		TIPO DE SUBSISTEMA DE POLÍTICAS		
		Estágio de implementação	Complexo	Simple
NÍVEL DE CAPACIDADES ESTATAIS	Alto	1ª ordem	Tesouro	Autoridade
		2ª ordem	Organização	Organização
		3ª ordem	Organização	Autoridade
	Baixo	1ª ordem	Tesouro	Autoridade
		2ª ordem	Informação	Informação
		3ª ordem	Tesouro	Informação

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023) com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Na perspectiva da implementação de primeira ordem, relacionada ao momento em que as ações de implementação da política pública serão mobilizadas pelo governo central (federal), entende-se que os instrumentos majoritariamente mobilizados serão os de tesouro (no caso de subsistemas complexos, definidos desta forma pelo nível de complexidade dos problemas que engloba e pela “tratabilidade” destes problemas) e autoridade (no caso de subsistemas simples).

No que tange à implementação de segunda ordem, os instrumentos que tendem a ser majoritariamente mobilizados serão os de organização e informação, pelo perfil e designações da burocracia de médio escalão, como já abordado no arcabouço teórico. Quando há um alto nível de capacidades estatais, entende-se que os instrumentos de organização são os mais mobilizados nesse estágio de implementação. Quando as capacidades estatais são baixas, os instrumentos de informação tendem a ser os mais mobilizados. O que tem coerência com as proposições de Howlett, Ramesh e Perl (2013). E, por fim, no que tange à implementação de terceira ordem manteve-se a mesma lógica estabelecida por estes autores. Entende-se que a proposição inicial destes autores (que consta no Quadro 5 desta Tese) faz sentido para este estágio de implementação.

Uma última análise relevante sobre os instrumentos de políticas públicas utilizados no âmbito da implementação do Novo Ensino Médio está vinculada à classificação do tipo de implementação com relação à consistência dos instrumentos mobilizados e à coerência dos objetivos políticos. Esta tipologia consta no Quadro 6, no capítulo do arcabouço teórico da Tese, também baseada em Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Como já tratado, a variável “consistência dos instrumentos” está relacionada: (1) à adequação dos instrumentos selecionados com os objetivos almejados na política em análise e (2) à coerência dos instrumentos selecionados com aqueles que já vem sendo utilizados no âmbito do subsistema de políticas analisado. Já a variável “coerência dos objetivos políticos” almejados se define com base no histórico e contextos do sistema político e do subsistema de políticas onde a política pública está situada: tal variável procura indicar o quanto os objetivos daquela política fazem sentido com o quadro social que se procura alterar com sua implementação.

Analisando os tipos de implementação com base nas três conjunturas de implementação estabelecidas, é possível indicar os seguintes achados. No âmbito

da Conjuntura 1, (2017-2018), devido ao alto grau de conflito existente entre os atores, a coerência dos objetivos não era percebida de forma ampla. Entretanto, compreende-se que os instrumentos utilizados (tesouro, principalmente) durante a implementação de primeira ordem faziam sentido, levando em conta a alta complexidade do subsistema de políticas em questão. Desta forma, é possível indicar que se configurava uma implementação “mal gerida”, na qual há consistência com relação aos instrumentos, mas não há coerência com relação aos objetivos.

No âmbito da Conjuntura 2 (2019-2020), com a redução do conflito, os objetivos começam a parecer mais coerentes. Entretanto, com a falta de coordenação nacional por parte do MEC, os efeitos positivos dos esforços para a redução da ambiguidade realizados na Conjuntura 1 começam a se perder. Somado a isso, a ausência da produção de instrumentos para a coordenação nacional da política nesta segunda conjuntura dá o tom de inconsistência dos instrumentos de políticas públicas neste contexto. Desta forma, a implementação se apresentava como “inefcaz”, com instrumentos inconsistentes e objetivos coerentes.

E no âmbito da Conjuntura 3 (meados de 2020 em diante), é possível indicar que, devido à existência de conflitos e do baixo grau de priorização das ações de implementação do Novo Ensino Médio em algumas redes, há uma variação na definição da coerência ou incoerência dos objetivos políticos entre os estados. O mesmo ocorre com a consistência ou inconsistência dos instrumentos de políticas públicas: algumas redes aderiram a vários deles logo de início e os utilizaram em ampla escala (grande número de escolas) e conseguiram implementar várias das ações associadas a estes instrumentos, enquanto outras redes aderiram tardiamente ou os mobilizaram de forma não consolidada e em baixa escala na rede. Desta forma, a classificação do tipo de implementação variará segundo o contexto de cada uma das 27 redes estaduais e distrital.

Tal achado contribuiu com a proposta da Tese de compreender como os processos de coordenação nacional afetaram de forma distinta as várias redes estaduais responsáveis pela implementação da política, segundo o contexto específico de cada estado. E reforça, por isso, a proposta de investigar a implementação em casos específicos para entender as nuances desta afetação, tendo sido selecionados dois casos que serão analisados no capítulo seguinte.



## 5.6.

### Síntese da análise da implementação do Novo Ensino Médio à nível nacional

Como apresentado, os vários programas e ações criadas em prol da implementação vêm sendo assimilados e mobilizados de forma e em ritmos diferentes pelas redes estaduais. Além disso, a perspectiva da equidade não vêm sendo um dos principais pilares na prática deste processo de implementação, apesar de alguns dos programas (ProEMTI e ProNEM) determinarem nas normativas vinculadas que esse deveria ser um dos principais critérios.

Foi apresentada também uma série de problemáticas que vêm aparecendo no processo, várias delas relacionadas à crise promovida pela pandemia, ao esvaziamento de ações por parte do MEC e à ampla ambiguidade que marca a política.

Apesar desta ambiguidade permear historicamente o campo de políticas educacionais voltadas para o ensino médio, tal elemento passou a ser lido de formas distintas nos diferentes contextos e conjunturas: antes da Reforma era lido como uma oportunidade para a experimentação; com a promulgação da Medida Provisória da Reforma e o alto conflito que se instaurou, passou a ser lido pelo viés da tensão; com a redução do conflito e o início da Conjuntura 1, com a criação dos principais programas e ações voltadas à implementação da Reforma, a ambiguidade começa a ser reduzida; na Conjuntura 2, com o esmaecimento das ações do MEC, a ambiguidade se instaura de forma plena dando ao campo um aspecto de ações à deriva, guiadas apenas pelos recursos criados e pelo rumo determinado na Conjuntura 1; na Conjuntura 3, a leitura da ambiguidade se divide entre receio e oportunidade à experimentação de acordo com o nível de preparação dos estados para a implementação do Novo Ensino Médio.

Sobre as conjunturas citadas, o capítulo apresentou como o principal elemento para a diferenciação entre elas foi o nível de envolvimento do MEC na coordenação nacional da implementação do Novo Ensino Médio. Formaram-se três conjunturas, com diferentes estruturas de governança segundo cada uma delas: a **Conjuntura 1**, que se estende de 2017 a 2018, marcada pela ocupação de um lugar de destaque do MEC se articulando fortemente com o Consed, com o CNE, com as SEEs e com atores da órbita não-estatal (principalmente institutos e fundações empresariais) para a criação e proposição dos principais instrumentos para a

implementação; a **Conjuntura 2**, que vai de 2019 a meados de 2020, é marcada por um período de esvaziamento do MEC na coordenação da política, lugar que fora ocupado com mais peso pelo Consed e por organizações do terceiro setor; já a **Conjuntura 3**, que se inicia em meados de 2020, com a ocupação do MEC por quadros mais técnicos, é marcada por uma retomada das ações do ministério, que procura recuperar o tempo perdido com um posicionamento mais ativo na coordenação nacional da implementação e a proposição de novos instrumentos para o processo.

Com relação aos instrumentos de políticas públicas criados para a implementação, destaca-se a heterogeneidade dos estados em seu uso. Além disso, nas análises apresentadas sobre esse tema, tem destaque o fato de que a maioria dos instrumentos são **voluntários**, no que tange à adesão/uso dos estados, respeitando a perspectiva da autonomia que os entes estaduais possuem; e **procedimentais**, por estarem associados aos meios para que a implementação se desenvolva.

No que tange aos **tipos de instrumentos segundo suas características**, há uma variação determinada pelo estágio de implementação da política. Enquanto a política estava tramitando mais pontualmente pela implementação de primeira ordem, a categoria de instrumentos mais presente foi “tesouro” (empatando com a categoria “informação”). O que condiz com o quadro teórico proposto, na tentativa de atualizar as indicações de Howlett, Ramesh e Perl (2013), que não levavam em conta o estágio de implementação nesta análise. Na sequência do processo de implementação, quando as ações passam ao encargo das SEEs (implementação de segunda ordem), vê-se que os instrumentos criados se vinculavam em sua maioria à categoria informação. O que faz sentido, levando em conta que os burocratas do médio escalão têm como principais responsabilidades as ações de gerenciamento, planejamento etc.

Apresentou-se também uma classificação do **tipo de implementação para cada uma das três conjunturas segundo a coerência dos objetivos e a consistência dos instrumentos** propostos para atingi-los, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013). A implementação na Conjuntura 1 foi classificada como uma implementação “mal gerida”, pelo fato de os instrumentos serem consistentes, mas não haver consenso com relação à coerência dos objetivos entre os vários atores envolvidos com a política, devido ao alto conflito ainda presente suscitado, principalmente, pela criação da política através de uma medida provisória.

A implementação na Conjuntura 2 foi classificada como uma implementação “ineficaz”, com instrumentos inconsistentes, devido à inação do MEC, e objetivos que passam a ser vistos como coerentes, devido à redução do conflito no campo. Destaca-se novamente que, durante a Conjuntura 2, apenas um instrumento foi criado: os encontros formativos propiciados pelo Consed. E, por último, a implementação na Conjuntura 3 varia segundo o nível de preparação de cada estado e o nível de conflito efetivo que marca a assimilação dos atores estaduais com relação aos objetivos da política.

Todos os elementos apresentados apontam para o fato de que a falta de coordenação nacional por parte do MEC na Conjuntura 2 afetou fortemente a implementação. Como discutido, devido à dependência dos entes subnacionais com relação às ações de formulação e apoio técnico e financeiro por parte do governo federal, configura-se no campo um processo de verticalização na produção de políticas educacionais.

Com a ausência do MEC nesta coordenação, o movimento dos estados ficou à deriva, propiciando uma dinâmica similar ao que Abrucio (2001, p. 99) chama de “tendência centrífugas” de determinados tipos de relações intergovernamentais no âmbito do federalismo. Neste caso, entretanto, tais tendências não se manifestam devido a algum tipo de conflito suscitado pela reafirmação da autonomia dos entes. Tal centrifugação, ou a fuga do centro, se formou nesta dinâmica pela falta de um centro que garantisse a coordenação nacional da implementação da política.

Neste sentido, pode-se apontar que: devido à inexistência de um Sistema Nacional da Educação, a flutuação do nível de engajamento do MEC e o grau de ruptura proposto pelo Novo Ensino Médio, se reforça a diferença existente no nível de sucesso que cada sistema estadual consegue alcançar no processo de implementação desta política. Essa diferença, por sua vez, apresenta uma associação com: (1) as heterogeneidades dos estados quanto à existência de experiências de sucesso no ensino médio anteriores ao Novo Ensino Médio; (2) as desigualdades quanto à adoção e mobilização de instrumentos de políticas públicas para o desenvolvimento do processo de implementação.

Ambos os pontos ressaltados se manifestam em termos de como as diferentes conjunturas gerais e os contextos de cada e dos instrumentos adotados e/ou mobilizados por cada um deles. Estados com mais experiências anteriores tiveram ambientes mais propícios para a implementação e conseguiram mobilizar

instrumentos mais efetivos para a implementação de segunda ordem da política, como os instrumentos de organização. Estados com menos experiências anteriores, por outro lado, enfrentaram ambientes com mais desafios, como maior grau de conflitos, e precisaram usar instrumentos com menor grau de efetividade no que tange à promoção de mudanças em curto prazo, como os instrumentos de informação.

O capítulo a seguir procurará apresentar dados que corroboram com estes achados a partir da análise dos dois casos selecionados no âmbito do estudo: Mato Grosso do Sul e Piauí. A ideia é que, ao observar como a implementação do Novo Ensino Médio está sendo realizada em diferentes estados brasileiros, é possível obter uma visão geral das principais questões enfrentadas por esses estados nesse processo. Além disso, essa observação permitirá entender de que maneira a coordenação nacional afetou a implementação nos casos analisados.

## 6

### A implementação do Novo Ensino Médio nos estados selecionados

Seguindo o objetivo geral da Tese, esta seção se propõe a analisar os possíveis efeitos dos processos de coordenação nacional de políticas públicas sobre a implementação do Novo Ensino Médio em dois estados selecionados. Como já relatado no capítulo de metodologia, a pesquisa não se propõe a mobilizar a análise dos processos de implementação nesses estados de forma representativa, ao mesmo tempo que não os compreende como casos específicos.

O propósito é a observação dos processos de implementação nesses estados, procurando elaborar um panorama e identificar as principais questões enfrentadas por estes entes durante o processo de implementação desta política, compreendendo de que modo os resultados apresentados no capítulo anterior, sobre contextos, conjunturas, instrumentos de políticas públicas etc. afetaram o processo de implementação dos sistemas de ensino estaduais.

Na sequência, este capítulo apresenta o histórico de cada um dos estados no que tange às políticas do ensino médio anteriores à Reforma, destacando também como realizaram a implementação de segunda ordem do Novo Ensino Médio. Em seguida, consta uma análise comparativa do processo de implementação nos sistemas de ensino selecionados, procurando indicar as diferenças entre eles e que elementos as produziram.

Ressalta-se novamente que foram selecionados como casos específicos para o estudo da implementação da política os estados do Piauí e Mato Grosso do Sul, com base em três critérios apresentados. A seleção desses estados foi motivada pelas análises propostas por Lotta et al. (2021), optando-se por um estado em cada extremo de um *continuum* estabelecido pelas autoras no que tange ao grau de experiências prévias consolidadas e os impactos da Reforma sobre cada estado.

O estado do Piauí se enquadra no extremo dos estados com poucas experiências prévias e baixo impacto promovido pela Reforma no primeiro momento, enquanto o estado do Mato Grosso do Sul está no quadrante de fortes experiências prévias e forte impacto da Reforma.

## 6.1.

### Mato Grosso do Sul

O estado possui uma vasta experiência com algumas das mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio. Desde 2009, utilizando recursos do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), do governo federal, a rede começou a promover ações de flexibilização curricular e ampliação de carga horária em nove escolas. Em 2012, cem escolas foram inseridas no mesmo programa (sem a ampliação da carga horária), contando também com o apoio do Instituto Unibanco através do Programa “Jovem de Futuro”<sup>87</sup>. Por meio deste apoio, conforme informações de entrevistas apresentadas em Lotta e Bauer (2018, p. 77), houve “o aporte de tecnologia educacional voltada para resultados, oferecendo metodologias, apoio técnico e formação de professores”.

Até 2016, mais escolas foram inseridas no ProEMI, algumas delas implementando também cargas horárias ampliadas. Neste mesmo ano, por iniciativa do próprio estado, foi criado o Programa de Ensino Médio em Tempo Integral Escola da Aatoria, através da Lei Estadual nº 4.973, de 29 de dezembro de 2016 (Mato Grosso do Sul, 2016). Em 2018, com a redução de repasses via ProEMI por parte do governo federal, apenas 52 escolas foram mantidas com carga horária ampliada, sendo financiadas com recursos estaduais, o que indica o interesse que a rede teve na manutenção de tais experiências.

Com relação ao programa estadual Escola da Aatoria, destaca-se que foi elaborado em parceria com o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), com o propósito de trazer um modelo diferenciado de escola em tempo integral para o estado, pautado no fomento de perspectivas curriculares específicas, como o protagonismo juvenil, a multidisciplinaridade etc.

Como a discussão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Médio já estava em voga no momento de sua criação (dezembro de 2016), e a Reforma do Ensino Médio já tinha sido aprovada via Medida Provisória em setembro de 2016, o currículo das escolas inseridas no âmbito do programa Escola da Aatoria já estava formatado com uma divisão entre disciplinas vinculadas à BNCC e disciplinas eletivas vinculadas a uma parte flexível do currículo, além da disciplina de Projeto de Vida. Neste sentido, antes das proposições dos vários

---

<sup>87</sup> Ver mais sobre o Programa “Jovem de Futuro” em: <https://tinyurl.com/y4np426b>

programas de apoio relacionados à implementação do Novo Ensino Médio (ProEMTI, ProNEM, ProBNCC etc.) visando à redução da ambiguidade da política e o fomento às ações de implementação, o estado do Mato Grosso do Sul já se apresentava como uma das redes dispostas a adotar tais mudanças.

O estado desenvolveu parcerias com diversas organizações do terceiro setor, como: o já citado ICE, Instituto Natura, Instituto Sonho Grande, Instituto Qualidade no Ensino (IQE), STEM Brasil, Itaú BBA, Instituto Unibanco (Jovem de Futuro), Instituto Ayrton Senna e Fundação Lemann. Conforme Lotta e Bauer (2018), tais parceiros apoiaram o fortalecimento da gestão, a formação de docentes, a aplicação de modelos na rede estadual, ofereceram tecnologias educacionais com foco em resultados, metodologias e apoio técnico. O Instituto Reúna também foi citado, em entrevista realizada em 2021, como um dos parceiros que ajudou a rede com uma análise crítica do novo referencial curricular do ensino médio.

Além destas experiências prévias, também possuem destaque no histórico da educação estadual de Mato Grosso do Sul dois elementos relacionados à gestão. Um deles é o fato de a rede ter tido uma mesma Secretária Estadual de Educação entre 2015 e 2022: a professora Maria Cecília Amêndola da Motta. Durante este período, a professora também atuou como Presidente do Consed entre 2018 e 2020 (Colin; Espíndola, 2019), ajudando a coordenar e articular várias das ações de implementação do Novo Ensino Médio junto às redes estaduais.

E o segundo elemento está associado a uma grande reformulação organizacional que a Secretaria Estadual de Educação vivenciou em 2017/2018. Um dos gestores da SEE entrevistado em 2021, destacou o seguinte:

[...] em 2017, nós passamos por uma consultoria [...] nós fizemos um trabalho de um ano e dois meses, mais ou menos. Todo mês [...] reunia todos os setores da Secretaria. Era uma formação, assim, impressionante. Um dia, com a Secretaria toda dedicada a esse trabalho de entender o trabalho do outro, como que um setor desenvolvia, como o meu fluxo de trabalho envolve os outros setores, como esse trabalho é articulado. De 2018 para cá, nós melhoramos muito essa articulação, muito mesmo. Tanto que, hoje, quando a gente inicia uma ação, que a gente sabe que envolve vários outros setores, a gente não cria essa proposta e chega para o outro setor, simplesmente para validar ou para comunicar. "Olha, eu tô fazendo isso e você precisa saber que você vai ser afetado". "Como assim?". Na verdade, hoje, qualquer proposta de intervenção junto à escola de qualquer modelo, qualquer ação, isso tem que nascer junto com o setor que estará envolvido. Então, a gente chama para conversar desde os primeiros desenhos, desde os primeiros rabiscos, e não, simplesmente senta depois, só para poder comentar. E isso tem se incorporado como sendo uma grande marca do trabalho das equipes da Secretaria. Então, hoje, o ensino médio tem uma abertura muito grande, uma aproximação muito grande. A gente dialoga, constantemente, com os outros setores.

No mesmo sentido, Lotta e Bauer (2018, p. 74) salientam que, neste momento citado

a Secretaria de Educação do MS integrou na mesma coordenadoria o Ensino Médio, a Educação Integral e a Educação Profissional, tendo como objetivo facilitar a articulação dos três eixos – até então, cada uma dessas áreas estava em departamento separado dentro da Secretaria.

Um fator que contribuiu bastante com o andamento dos trabalhos, segundo os entrevistados, foi o apoio de um consultor de gestão cedido às Secretarias Estaduais de Educação a partir da parceria realizada entre o Consed e a Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI). Ação já citada anteriormente.

A partir do contexto apresentado, é possível indicar que o estado de Mato Grosso do Sul se situava, na análise estabelecida em Lotta et al. (2021), no quadrante que incluía aqueles estados com experiências consolidadas anteriores à Reforma e que aproveitaram a promulgação desta política para avançar ainda mais com as ações de inovação no âmbito do ensino médio. Corroborando com este dado, é possível perceber uma forte anuência da rede com os programas de fomento criados pelo governo federal<sup>88</sup>.

O novo referencial curricular do ensino médio de Mato Grosso do Sul, fundamentado nas determinações do Novo Ensino Médio e da BNCC, foi o quinto a ser aprovado no país. A rede formulou ainda uma política própria para articular ações voltadas para a Educação Profissional e Tecnológica: o Projeto Primeiro Passo<sup>89</sup>.

O estado conseguiu organizar um comitê de implementação que agregava todas as áreas da Secretaria, de modo a facilitar o planejamento e a execução das ações de implementação, favorecendo também o engajamento coletivo e a responsabilização mútua entre os atores do médio escalão para a implementação da política. Este comitê estava formatado na Secretaria desde 2019, tendo sido formalizado em 2020 através de normativa.

Dentre as ações de planejamento, em janeiro de 2021, a rede já tinha ao menos iniciado a construção de todos os planos (plano de formações, plano de

<sup>88</sup> Em 2020: 38 de 309 escolas (12%) da rede pública estadual de MS haviam aderido ao ProEMTI; 57 de 309 escolas (18%) haviam aderido ao ProNEM. Desta forma, até 2020, 30% das escolas da rede pública estadual participavam destes programas. Até 21 de novembro de 2021, 277 escolas da rede haviam aderido ao Programa Itinerários Formativos, correspondendo a 73% da rede (277 de 309).

<sup>89</sup> Ver mais sobre o Projeto Primeiro Passo de MS em: <https://www.sed.ms.gov.br/primeiropasso/>



comunicação e mobilização, plano de parcerias, plano de implementação e a sistematização dos aprendizados das escolas-piloto). Além disso, Mato Grosso do Sul estava entre um dos seis estados que haviam concluído pelo menos um destes planos, já tendo concluído à época o plano de comunicação e mobilização.

No tocante à proposição de novas regulamentações pelo CEE, em fevereiro de 2022, a rede de Mato Grosso do Sul já possuía a regulamentação de parcerias e do itinerário de formação técnica e profissional concluídas. As demais — cronograma de implementação, arquitetura, aproveitamento de estudos e notório saber — ainda constavam em elaboração, segundo informações do portal Observatório (como foi apresentado no capítulo anterior).

Em pesquisa realizada pela FGV<sup>90</sup> no segundo semestre de 2019 (Fernandes; Ferreira; Nogueira, 2020), a Secretaria de Estado de Educação (SED) de Mato Grosso do Sul respondeu positivamente à pergunta “a implementação do novo ensino médio já iniciou no estado?”. A previsão de conclusão da implementação em todas as escolas da rede informada na pesquisa seria de 2022.

Na mesma pesquisa da FGV, perguntou-se também às Secretarias Estaduais de Educação quais seriam os principais desafios para a implementação dos elementos da Reforma relativos à BNCC e aos itinerários formativos. No caso de Mato Grosso do Sul, foram apontados os seguintes desafios para a implementação dos novos currículos no que tange à parte da formação geral, vinculadas à BNCC (Fernandes; Ferreira; Nogueira, 2020, p. 30–31):

- Administrativo (recursos humanos e lotação);
- Currículo por área de conhecimento;
- Desenvolvimento de competências;
- Avaliação da aprendizagem.

Para a parte relativa aos itinerários formativos, citam-se os seguintes desafios:

- Administrativo (recursos humanos e lotação);
- Infraestrutura das escolas;
- Formação de professores;
- Sistemas de gestão escolar;
- Certificação.

Para lidar com alguns desses desafios, nas entrevistas realizadas com gestores da rede, foi informada a importância dada pela rede ao desenvolvimento

---

<sup>90</sup> Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais (FGV-DGPE), Programa FGV Ensino Médio e a Editora da Fundação.

de formações e de novas experiências no tocante à preparação de aulas pelas professoras e professores de forma interdisciplinar.

Alguns desses desafios, como as questões de infraestrutura das escolas, apareceram novamente em entrevistas realizadas com estes gestores. Estas entrevistas foram realizadas um ano depois da pesquisa apresentada por Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020), o que parece indicar a dificuldade em sanar tais questões. Uma das gestoras escolares entrevistadas, informou, por exemplo, sobre uma promessa antiga de equipar os laboratórios tecnológicos da escola que não era atendida há anos. Tal promessa, segundo ela, teria partido inicialmente do governo federal. Posteriormente esse encargo teria sido assumido pela SEE de MS. O fato de os laboratórios da escola não estarem equipados como projetado, segundo a gestora, poderia prejudicar a implementação de novas disciplinas, principalmente algumas vinculadas a determinados itinerários formativos.

Em entrevista realizada com gestor da SEE de MS em 2021, também foi apontado como um dos principais desafios da rede a lotação de professores. O gestor destacou uma resistência por parte de alguns professores da rede em atuar em disciplinas da parte flexível (itinerários formativos e eletivas). Como solução, a rede determinou que nenhum professor da rede poderia ser lotado exclusivamente nas disciplinas da formação geral básica. Tal decisão suscitou receios num primeiro momento, pelo fato de que os professores poderiam atuar de forma contrariada em disciplinas que não desejavam. Entretanto, o gestor entrevistado destaca que a questão foi resolvida. Em sua visão:

O mais surpreendente é que, mesmo aqueles professores que eram mais contrários a assumir aulas no itinerário formativo, depois ali de 1 mês, 2 meses, que ele estava trabalhando a temática, ele já estava com o pensamento totalmente contrário. Ele estava muito satisfeito. Ele estava feliz, porque estava trabalhando, muitas vezes, temáticas que fazem parte da sua formação inicial, mas que o currículo [anterior] não trazia, e ele não tinha chances de explorar. E era algo que dialogava muito com o interesse dele. Então, conseguimos superar essa questão de resistência na rede de uma forma bem positiva. Foi bem legal.

Destaca-se ainda a existência de uma boa relação entre a SEE de Mato Grosso do Sul e o sindicato dos profissionais da educação do estado.

Deste modo, apesar de possuir um histórico que delineia contextos vantajosos para a implementação do Novo Ensino Médio, o estado do Mato Grosso do Sul também apresentava desafios para a implementação da política em larga escala, como a necessidade de lidar com questões vinculadas aos contextos particulares de alguns professores ou unidades escolares. As escolas indígenas e

quilombolas, por exemplo, possuíam demandas específicas, e para compreendê-las a rede direcionou esforços para sistematizar os aprendizados obtidos na implementação de escolas-piloto nestes contextos específicos.

O programa de escolas-piloto somado à política do estado de Escolas da Autoria foi muito frutífero no sentido de facilitar a implementação de experiências pela Secretaria Estadual e de gerar aprendizados que pudessem ser utilizados para a implementação em todas as escolas da rede, a ser iniciada em 2022. Contudo, cabe destacar, que, em 2021, a rede já vinha ofertando as principais novidades do Novo Ensino Médio, como carga horária ampliada, projeto de vida e itinerários formativos em 121 escolas, cerca de 40% da rede.

Juntos, estes principais elementos do histórico de Mato Grosso do Sul indicam um rol de experiências positivas e de capacidades estatais que o estado possuía de modo a proporcionar uma implementação do Novo Ensino Médio com contextos mais favoráveis. Tais elementos serão analisados à luz do arcabouço teórico da Tese e discutidos comparativamente após a apresentação, na seção que segue, dos principais elementos do histórico do estado do Piauí.

## **6.2. Piauí**

No caso do Piauí, um dos elementos que marca positivamente seu histórico está associado aos esforços existentes na rede, desde o ano de 2008, para a implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. Lotta e Bauer (2018) apontam que, por meio do Decreto Estadual nº 13.457, de 18 de dezembro de 2008 (Piauí, 2008), a rede realizou a ampliação da carga horária e mudanças curriculares — como a inclusão de disciplinas eletivas e a disciplina de Projeto de Vida — em 44 escolas, o que representava cerca de 10% da rede no momento. Estas escolas passaram a ser chamadas de Centros Estaduais de Tempo Integral (CETI).

Diferente do Mato Grosso do Sul, nos dados e entrevistas com gestores do Piauí os recursos do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) não são citados recorrentemente como a fonte para a implementação destas escolas em tempo integral. Por outro lado, nos dados das entrevistas realizadas e os dados de Lotta e Bauer (2018), é apontado explicitamente que a ampliação deste programa, ocorrida a partir de 2017, foi custeada com recursos do ProEMTI. Na última entrevista realizada em 2021, um dos gestores da SEE de Piauí relatou que a rede possuía 88

escolas de tempo integral ofertando o ensino médio (cerca de 17% da rede). Como informado no capítulo anterior, 62 destas escolas faziam parte do ProEMTI, o que indica o impacto que o programa teve no sentido de possibilitar a implantação e/ou manutenção do tempo integral em escolas de ensino médio da rede.

Um outro esforço do estado do Piauí voltado para o ensino médio está associado às escolas de ensino médio que ofertam a educação profissional e tecnológica (EPT). Em entrevista com uma das principais gestoras envolvidas com a implementação do Novo Ensino Médio no estado, foi relatado que as experiências da rede com a EPT seriam vantagens para a rede, no sentido de evitar determinados desafios para a oferta dos itinerários de EPT. Lotta e Bauer (2018) indicam que havia 78 escolas (cerca de 15% à época) ofertando a EPT na rede.

Estas experiências vivenciadas no âmbito do sistema de ensino estadual do Piauí também foram realizadas em parceria com algumas organizações do terceiro setor. O Instituto Unibanco prestou apoio à rede no tocante ao desenvolvimento de iniciativas de protagonismo juvenil em 450 escolas, conforme Lotta e Bauer (2018). Dentre estas 450 unidades, 38 eram escolas de tempo integral nas quais as iniciativas de protagonismo se materializavam na flexibilização do currículo, permitindo aos alunos a seleção de um conjunto de disciplinas que desejam estudar. Não ficou claro, contudo, como essa iniciativa se materializou nas demais escolas. Lotta e Bauer (2018, p. 114) relatam que foi feita “uma escuta dos estudantes sobre seus interesses e demandas de mudanças nas escolas” através de “um seminário que possibilitou mapear que vários aspectos-chave da lei da reforma [do Novo Ensino Médio] convergem com as aspirações dos alunos”. Desta forma, parece que as ações de protagonismo juvenil na maioria das escolas se deram apenas nesse sentido da escuta dos estudantes sobre suas aspirações.

Em entrevista em 2021, uma das técnicas da SEE do Piauí entrevistada relatou mais um apoio do Instituto Unibanco:

Dentro desse processo, o Unibanco entra para dar apoio direto nas frente de trabalho de Diagnóstico, de Gestão de pessoas e de Comunicação. E aí, ontem eu soube também que eles estão tentando ajudar na frente de Formação Continuada

Além do Instituto Unibanco, outra organização do terceiro setor que ofertou apoio à rede foi o CENPEC, que ajudou na realização de diagnósticos sobre as adequações necessárias na rede para a implementação do Novo Ensino Médio (Lotta; Bauer, 2018). Em entrevista realizada em 2021, o Secretário de Educação

do estado também relatou um apoio prestado por parte do Itaú Educação no tocante às escolas que ofertam a EPT.

Apesar destes apoios e da existência de algumas experiências prévias em pequena escala, no histórico das pesquisas realizadas junto à rede notou-se a existência de múltiplos desafios no tocante ao desenvolvimento das ações de implementação do Novo Ensino Médio. Alguns deste desafios apareciam já na implementação das políticas anteriores. Dois deles possuem destaque. O primeiro seria uma dificuldade com relação à lotação de professores para a oferta de disciplinas eletivas nos CETIs. Lotta e Bauer (2018, p. 113) apresentam o seguinte relato sobre isso:

A eletividade é um "problemão" porque faltam profissionais que possam dar conta da diversidade das escolhas e dos interesses dos alunos. "Na mesma turma tem aluno que quer ser pedreiro, cabelereiro e outro que quer ser matemático ou fazer engenharia." A solução encontrada e que está em teste é o uso de tecnologia e a mediação tecnológica.

O segundo desafio com mais destaque está associado à falta de recursos para a compra de materiais a serem usados nas disciplinas eletivas pelos docentes e para a renovação da infraestrutura das escolas selecionadas para implementarem o tempo integral — relatou-se que a maioria destas escolas precisavam de reformas.

Em entrevistas recentes com um gestor da SEE do Piauí e com um representante do Conselho Estadual de Educação encontram-se posições contraditórias sobre a persistência ou não, mais recentemente, de dificuldades com relação à lotação de professores na rede. O gestor relatou que

Esse problema de lotação aparece mais nas escolas de tempo integral com ensino profissional. Aí, tem uma carência de um determinado professor de uma disciplina muito específica. Mas, no geral, com relação ao tempo integral é pouquíssimo.

Por outro lado, o representante do CEE, que é ex-secretário estadual de educação, relatou o seguinte:

Em algumas disciplinas, como, por exemplo, física e química, que é muito difícil você ter professor nas pequenas cidades do interior. É o professor de matemática que dá física, é o professor de biologia que dá química. Na época que eu fui secretário, já em 2005, acho que já no segundo mandato, de 2006/2010, nós fizemos um concurso para professor de todas as disciplinas da área de Ciências da Natureza e dos 224 municípios, em 75 não apareceu um candidato. Não é que ninguém foi aprovado não, é que ninguém se inscreveu para ser professor de física, para ser professor de química. A mesma coisa nós temos na área de língua estrangeira, inglês sobretudo. Os nossos professores de inglês, nas pequenas cidades têm muita carência.

Neste sentido, mesmo que a questão da lotação de professores tenha sido resolvida no âmbito das escolas de tempo integral da rede<sup>91</sup>, parece que nas demais escolas, mais especificamente nas escolas rurais, de difícil acesso, interioranas etc., essa questão se mantinha.

Além destes desafios antigos envolvendo políticas educacionais diferenciadas do ensino médio, a rede apresentou dificuldades no sentido de se mobilizar e se organizar para coordenar as ações de implementação do Novo Ensino Médio. Apesar de normativamente existir um comitê de implementação, regulado por normativa criada pela Secretaria, na prática, apenas uma gestora e a consultora de gestão — contratada através da parceria entre Consed e OEI já citada — estavam responsáveis por coordenar as ações de implementação com todos os setores da Secretaria. Não havia uma frequência de reuniões desse comitê. A coordenação da implementação pelo setor pedagógico ficou evidente no fato de uma entrevista com um dos gestores de um dos setores “meio” (infraestrutura, transporte escolar, alimentação etc.) ter durado menos de 15 minutos, pelo fato do gestor não estar ciente de várias das ações de implementação.

Diversas ações de implementação financiadas com recursos do governo federal foram atrasadas ou não realizadas na rede. As escolas-piloto do estado, por exemplo, apesar de receberem os recursos não realizaram nenhum tipo de mudança pedagógica efetiva nas salas de aula. Ainda que a escala de escolas participantes do programa (ProNEM) tenha sido bem alta: 309 de 506 escolas (61%) em 2020 haviam recebido pelo menos uma das três parcelas do programa.

A formação de professores na rede voltadas para o Novo Ensino Médio que seria realizada com recursos específicos do ProBNCC foi adiada em decorrência da pandemia. Com esse adiamento, uma das técnicas da SEE relatou em entrevista que seria necessário rever os preços dos serviços e materiais que seriam utilizados nestas formações. Mas somada a essa demanda, ela também relata uma dificuldade em engajar outras áreas da SEE em prol das ações de implementação da política:

[...] a formação, é claro que ela não vai acontecer da forma como foi planejada em 2018 e 2019. [...] Ainda assim, foi para um processo de licitação. [...] Sem mentira nenhuma, eu resgatei a conversa do dia que eu fui conversar com a pessoa do setor de licitação da Secretaria. Ele disse: não dá para ver isso agora, porque chegou muito em cima da hora.

---

<sup>91</sup> O gestor da SEE relata que esse problema com a lotação nos CETIs foi resolvido principalmente devido ao fato de a carreira de professor nessas escolas ser mais atrativa, pelos salários mais altos e a possibilidade de atuar em apenas uma escola não precisando complementar renda com matrículas em outras unidades.

Quando ele disse isso, eu respondi: "chegou em cima da hora?". E ele disse que sim. Eu peguei meu celular e resgatei a conversa [...]. Aí eu mostrei para ele. Eu disse: "olha, isso aqui é de outubro de 2020, a gente está no início de julho de 2021, então eu não cheguei em cima da hora". Isso foi no início de julho. Aí, sabe quando foi que ele deu o retorno? Ontem. Ontem, eu saindo da Seduc, chegou uns pontos, que ele apontou que tinha preços defasados.

Com relação à construção do novo referencial curricular do ensino médio, o Piauí homologou seu documento apenas no 3º trimestre de 2021, estando entre os 11 últimos estados a realizá-lo.

No que tange às ações de planejamento, em janeiro de 2021, a rede já tinha iniciado a construção de todos os planos (plano de formações, plano de comunicação e mobilização, plano de parcerias, plano de implementação e a sistematização dos aprendizados das escolas-piloto). Não tendo concluído nenhum naquele momento. Entretanto, cabe destacar o seguinte: com base nas entrevistas realizadas, é possível apontar que, apesar de terem sido iniciados, todos estes planos ainda eram bem incipientes, devido à falta de coesão dos diversos setores da SEE em prol da implementação do Novo Ensino Médio.

No tocante às novas regulamentações necessárias a serem construídas pelo CEE, em fevereiro de 2022, Piauí já possuía a regulamentação de cronograma de implementação e da arquitetura curricular concluídas. As regulamentações acerca das parcerias, do notório saber e da EPT ainda constavam em elaboração; e a regulamentação do aproveitamento de estudos não havia sido iniciada, conforme dados do portal Observatório apresentados no capítulo anterior. Nota-se que no aspecto das regulamentações, a rede do Piauí estava pareada com a rede do Mato Grosso do Sul.

Uma das políticas de fomento do Novo Ensino Médio que foi relevante para o Piauí foi o ProEMTI. Como já indicado, 62 das 88 escolas (70%) que ofertam o ensino médio em tempo integral eram financiadas com recursos deste programa. Com relação ao mais recente programa de fomento, o Programa Itinerários Formativos, até novembro de 2021, 156 escolas da rede haviam sido selecionadas para participar e receber os recursos vinculados.

Diante do histórico do Piauí apresentado, ressalta-se o que já fora mencionado no capítulo de metodologia: na análise estabelecida em Lotta et al. (2021), o estado do Piauí se classifica no quadrante que incluía estados com experiências incipientes e em baixa escala anteriores à Reforma do Ensino Médio e que levaram tempo até se envolver com a implementação da política.

O estado vivenciou uma série de dificuldades e a baixa mobilização de capacidades estatais — principalmente no que diz respeito ao engajamento coletivo da burocracia de médio escalão da SEE — para a realização desta implementação. Ainda assim, na pesquisa de Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020), a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) do Piauí respondeu positivamente à pergunta “a implementação do novo ensino médio já iniciou no estado?”. A previsão de conclusão da implementação em todas as escolas da rede informada na pesquisa seria de 2020, o que em partes foi frustrado pela pandemia, mas também pelos desafios particulares que o estado vivenciou para essa implementação.

Com relação aos principais desafios apontados pelo estado para a implementação dos novos currículos no que tange à parte da formação geral são apontados os seguintes aspectos (Fernandes; Ferreira; Nogueira, 2020, p. 32):

- Falta de formação e/ou orientações mais precisas para os redatores, por parte do MEC, em relação à escrita do currículo;
- Não pagamento de bolsas para os coordenadores de área e os articuladores, conforme prevê a legislação;
- Suspensão da contratação do/a analista de gestão para auxiliar a coordenação de etapa nas diversas atribuições;
- Falta de diagnóstico da rede quanto à infraestrutura física, logística, tecnológica e de recursos humanos;
- Falta de um diagnóstico da rede em relação à escuta dos alunos, professores e comunidade escolar;
- "Bloqueio" da agenda da equipe ProBNCC para atender exclusivamente à ação de escrita do currículo, por um período específico;
- Pouco conhecimento da equipe de redatores do currículo em relação às diversas ações voltadas ao ensino médio;
- Limitação de tempo/espço para a redação do currículo;
- Não prioridade da escrita do currículo, como ação da rede;
- Cumprir o cronograma estabelecido para a equipe.

E com relação à implementação da parte relativa aos itinerários formativos, citam-se os seguintes desafios:

- Realização e sistematização das escutas diagnósticas de alunos, gestores, comunidade e professores sobre as possibilidades de oferta dos itinerários formativos;
- Diagnóstico da rede quanto aos aspectos da infraestrutura física, logística, tecnológica e de recursos humanos;
- Articulação entre as redes de ensino do estado - ação indispensável para que o currículo permita maior mobilidade entre os estudantes;
- Mobilização das gerências regionais e unidades de ensino na discussão do novo ensino médio;



- Apresentação de uma proposta de oferta de itinerário que contemple os diversos cenários e públicos do estado, sem perder a coerência e unidade;
- Ofertar itinerários em municípios que possuam somente uma escola de ensino médio;
- Formação de professores que garanta o pleno atendimento dos objetivos dos itinerários formativos.

Como já apontado, vários dos desafios relatados se associam a uma aparente não priorização das ações de implementação do Novo Ensino Médio na pauta da SEE do Piauí. E estes apontamentos foram feitos antes da crise instaurada pela pandemia, que trouxe muitas outras demandas com mais urgência, desfavorecendo ainda mais o foco na implementação do Novo Ensino Médio pelo estado.

Além disso, cabe ainda ressaltar um forte conflito existente entre o sindicato de profissionais da educação do estado e a SEE. Um representante do sindicato entrevistado destacou repetidas vezes que os professores não foram ouvidos durante a construção do novo referencial curricular do estado para o ensino médio. Entrevistados da SEE também mencionaram a existência de conflitos manifestos durante algumas formações por parte de professores.

Os elementos do histórico de Piauí apresentados apontam, neste sentido, para uma ausência de mobilização de capacidades estatais e instrumentos de políticas públicas visando garantir a realização das ações de implementação do Novo Ensino Médio. Questões que se somam ainda à permanência de algum nível de conflitos envolvendo a implementação da política.

Na seção que segue, serão analisados comparativamente os contextos do Mato Grosso do Sul e do Piauí, procurando indicar em que aspectos a ausência de uma coordenação nacional favoreceu as disparidades no processo de implementação entre as redes.

### **6.3. Comparações sobre a implementação no MS e no PI**

Em termos de contextos, destacou-se nas seções anteriores como havia diferenças entre as redes de Mato Grosso do Sul e do Piauí suscitadas pelo seu histórico prévio no que tange: (1) à existência prévias à Reforma do Ensino Médio de inovações na oferta do nível médio de ensino em seus sistemas estaduais de educação; e (2) ao modo como as redes se mobilizaram para a realização da implementação do Novo Ensino Médio.

Além dos contextos apresentados à luz destas duas variáveis analisadas por Lotta et al. (2021), é possível também analisá-los: (1) a partir do referencial de Matland (1995), no que tange aos níveis de ambiguidade e conflito manifestos com relação à política em cada uma destas redes; (2) e com base na tipologia de contextos de implementação de Wu et al. (2014), configurados a partir das variáveis “grau de facilidade para a implementação” e “ritmo de mudança política”.

Pela perspectiva de Matland (1995), é possível indicar que o histórico e o desenvolvimento consolidado da maioria das ações de implementação na rede de Mato Grosso do Sul ajudou a reduzir a ambiguidade inicial advinda da Lei 13.415/2017. O conflito inicial com relação à política que se manifestou em todo o Brasil de diversas formas<sup>92</sup>, conforme dados já apontados no capítulo 4, foi sendo contido de modo geral e se manteve contido na rede em decorrência das ações para reduzir a ambiguidade. Isto é, as ações para reduzir a ambiguidade promovidas pelo Estado com base em suas experiências prévias e instrumentos de políticas mobilizados no âmbito da implementação contribuíram para conter o conflito inicial em relação à política, que havia se manifestado de forma generalizado no país.

Com essa configuração, a implementação do Novo Ensino Médio no Mato Grosso do Sul pode ser considerada uma implementação experimental, de acordo com o modelo proposto por Matland (1995). Embora a ambiguidade e o conflito tenham sido altos no início da implementação de modo geral no Brasil, as experiências prévias da rede de Mato Grosso do Sul sustentaram um contexto do tipo experimental. Ainda que o estado tenha conseguido reduzir bastante a ambiguidade, devido à natureza das políticas educacionais que envolvem proposições curriculares, não é possível afirmar que se chegou a contexto de implementação administrativa (baixo conflito e baixa ambiguidade), uma vez que os currículos são naturalmente assimilados de formas distintas por cada escola, o que sustenta algum nível razoável de ambiguidade para o processo.

No Piauí, o conflito suscitado no momento da implementação da Medida Provisória da Reforma ainda se fez presente até 2021 — mesmo que de forma reduzida — no que tange à recepção da política de professores e gestores escolares

---

<sup>92</sup> Ocupações de estudantes em escolas, protestos de professores, resistência de associações de pesquisa vinculadas à educação, ações de parlamentares para conter a tramitação da Reforma etc.

da rede. Tal conflito se sustentava principalmente no alto nível de receios por parte de professores e gestores escolares no que tange à implementação da política nas escolas. Este grau de receio elevado tinha suporte no atraso das ações de implementação e no baixo nível de mobilização geral da Secretaria Estadual de Educação para implementar a política, o que garantia uma ambiguidade elevada.

Com um alto nível de ambiguidade e um nível de conflitos e de resistências ainda elevados é possível apontar um contexto de implementação do tipo simbólico (Matland, 1995) para a rede do Piauí. Neste estado, com a implementação de ações visando à redução da ambiguidade, poderia também haver uma redução do conflito, transpondo o contexto de implementação para a categoria “experimental”.

Cabe destacar quanto aos receios de atores da ponta que na rede do Mato Grosso do Sul também foram identificadas algumas preocupações por parte de alguns dos entrevistados deste perfil: gestores escolares, coordenadores regionais e professores, relacionadas a como a política seria implementada em larga escala nas escolas rurais e de difícil acesso, e com a forma de garantir uma implementação otimizada dos itinerários formativos etc. No entanto, o grau de receio identificado foi significativamente menor do que nas entrevistas com atores do mesmo tipo do Piauí.

Estas dúvidas e questões dos atores da ponta se relacionam principalmente à implementação de 3º grau em larga escala, isto é, à implementação das mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio em todas as escolas da rede. O fato de o nível de preocupações ser menor no Mato Grosso do Sul pode estar relacionado à experiência que a rede já possui com as Escolas da Aatoria, que é conhecida por toda a rede, ainda que não seja implementada em todas elas. Apesar de ter iniciado com um número pequeno de escolas, cabe destacar que o desenvolvimento prévio das experiências relacionadas a este modelo de escolas e as experiências anteriores da rede com a ampliação de carga horária e flexibilização curricular tendem a produzir conhecimentos importantes no âmbito da gestão realizada pela Secretaria Estadual de Educação que ajudaram no processo de implementação do Novo Ensino Médio.

Ainda assim, é preciso indicar que, por via de comparação entre os discursos de gestores entrevistados que atuam em Escolas da Aatoria e os discursos de uma gestora que não atuava numa escola do tipo, a experiência direta com este modelo de escola trazia mais segurança aos gestores para a implementação do Novo Ensino

Médio. Além das diferenças suscitadas por estas experiências prévias, a diferença do nível de receios entre Mato Grosso do Sul e Piauí se relaciona também ao fato de que o primeiro estado conseguiu de fato implementar mudanças curriculares vinculadas ao Novo Ensino Médio nas escolas selecionadas como pilotos no ProNEM, o que não foi possível na rede do Piauí.

Esta segunda rede fez um uso maior do fomento advindo do ProEMTI, no entanto, tais recursos foram utilizados mais no sentido de financiar ações do estado que já eram desenvolvidas (os CETIs), mas que não eram tão exploradas pela rede no sentido de reproduzi-las em ampla escala. A integração promovida por Mato Grosso do Sul entre as coordenadorias do Ensino Médio, da Educação Integral e da Educação Profissional parece ter sido uma grande vantagem no sentido de possibilitar à rede a produção, assimilação e uso dos conhecimentos adquiridos nas experiências vivenciadas das Escolas da Autoria e nas escolas que ofertam a educação profissional para as escolas que ofertavam apenas o ensino médio regular em tempo parcial.

Analisando os contextos das duas redes a partir do referencial de Wu et al. (2014) também é possível indicar contextos diferentes entre as mesmas. No caso do Mato Grosso do Sul, é possível apontar a existência de um contexto do tipo “estável vantajoso”, devido à existência de um ambiente propício às mudanças e do incrementalismo que fundamentava sua implementação. O ambiente propício e o incrementalismo estavam relacionados também à existência de experiências anteriores e ao modo como a rede se organizou e priorizou às ações de implementação da política.

Como já apontado anteriormente, neste tipo de contexto a implementação depende de projetos viáveis e da construção de capacidades da rede burocrática. Tais capacidades estavam consolidadas através dos apoios recebidos pelo governo federal, através do ProEMI e do ProEMTI, e da parceria com atores do terceiro setor, como o Instituto Unibanco, o ICE etc. Wu et al. (2014) inclusive destacam que a abordagem de implementação ideal para este tipo de contexto é a formação de parcerias e de uma rede que se proponha a investir esforços no processo.

É válido apontar que a rede de Mato Grosso do Sul enfrentou algumas questões para a implementação devido à crise suscitada pela pandemia, o que tornou o ambiente um pouco menos propício. Diversas ações pedagógicas desenhadas para serem realizadas de modo presencial precisaram ser canceladas ou desenvolvidas

de forma ajustada e limitada devido ao fato de as aulas estarem sendo ofertadas de modo remoto.

Cita-se, por exemplo, a “Feira de eletivas” que é realizada no Mato Grosso do Sul, atividade na qual os estudantes transitam entre diversas salas de aula ouvindo um pouco sobre as disciplinas eletivas antes de selecionar as que querem cursar. A atividade estava sendo adaptada pela rede para ser utilizada para a escolha dos itinerários formativos. No entanto, com o ensino remoto, não foi possível realizá-la tal qual pensado inicialmente. Um dos entrevistados apontou que isso pode ter limitado um pouco a escolha dos estudantes por um determinado itinerário, ocasionando no fato de em algumas escolas não haver quórum suficiente para a oferta de um dos itinerários planejados.

O estado do Piauí foi ainda mais impactado pela pandemia, cujos efeitos afetaram ainda mais a composição de um coletivo na Secretaria, composto por atores de todos os setores, disposto a mobilizar as ações de implementação do Novo Ensino Médio. Isto, somado à ausência de experiências consolidadas na rede que ajudassem na implementação da Reforma em larga escala, determinaram um ambiente não propício para a implementação. O que se manifestou, diretamente, na não realização de mudanças pedagógicas nas salas de aula das escolas-piloto. A ausência dessas experiências e os atrasos nas ações de implementação também determinaram que o Novo Ensino Médio figurasse como uma mudança brusca para a rede.

Com a ausência de um ambiente propício e a assimilação das mudanças bruscas trazidas pelo Novo Ensino Médio, configurou-se para a implementação na rede um contexto que Wu et al. (2014) chamam de “queda livre”. Como ressaltado no capítulo anterior, uma análise à nível nacional permite indicar que no momento inicial a implementação do Novo Ensino Médio estava situada neste mesmo tipo de contexto. Com a ausência de ações que garantissem uma ampla redução das ambiguidades para a implementação da política no Piauí, tal contexto se manteve predominante na rede.

No contexto de “queda livre”, os atores envolvidos com a implementação tendem a atuar de duas maneiras: (1) aguardando a redução de conflitos ou a resolução de outras questões que tornam o ambiente desfavorável para a implementação de determinada política; (2) atuar com mais foco em ações de planejamento e administrativas com teor menos politizado. Uma análise das

dinâmicas de implementação do Piauí indica que os atores atuaram em parte das duas maneiras. Talvez sem os efeitos negativos propiciados pela pandemia, um foco maior no segundo modelo de ações teria sido seguido pela rede. No entanto, a pandemia afetou fortemente a mobilização das capacidades estatais da rede e a priorização de ações voltadas à implementação do Novo Ensino Médio.

Neste sentido é que a rede de Piauí relata ter muito mais desafios do a rede de Mato Grosso do Sul. Cabe destacar ainda que, mesmo que as redes possuam esforços anteriores no sentido de modernizar a oferta do ensino médio, determinados desafios se sustentam durante a implementação do Novo Ensino Médio, como a ausência de recursos, dificuldades em garantir processos formativos de qualidade, em garantir infraestruturas adequadas às novas proposições (carga horária ampliada, o que exige mais salas; inserção de disciplinas que necessitam de computadores, laboratórios etc.). A manutenção destes desafios acaba direcionando as redes para novos problemas criados no processo de implementação de novas políticas educacionais para a etapa do que para o desenvolvimento de novos potenciais e da solução para problemas antigos, como a evasão e o baixo nível de aprendizagem dos alunos, com os quais precisam lidar.

Para lidar com desafios antigos e com os novos encontrados durante a implementação do Novo Ensino Médio, as redes mobilizaram seus instrumentos de políticas públicas. Partindo da lista apresentada no capítulo anterior, é possível indicar que o Mato Grosso do Sul adotou com sucesso o uso de praticamente todos os instrumentos apresentados.

Em entrevista com um dos gestores da rede, o mesmo aponta que um dos instrumentos menos mobilizados até meados de 2021, havia sido o plano de comunicações e o aspecto da criação de novas regulamentações. Não à toa, é possível notar que quanto a este segundo aspecto, a rede do Piauí estava ligeiramente pareada com a rede do Mato Grosso do Sul no quantitativo de regulamentações concluídas até fevereiro de 2022. Este gestor de Mato Grosso do Sul aponta que um dos possíveis atrasos para a formulação destas regulamentações pelo Conselho Estadual de Educação seria um atraso do MEC em publicar normativas relevantes, como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional e Tecnológica, que só foi publicada em janeiro de 2021 (Brasil, 2021i).

É importante ressaltar que, em ambos os estados, os Conselhos Estaduais de Educação estiveram engajados na produção das novas normativas voltadas à regulação das mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio.

Com relação às ações de comunicação, este gestor de Mato Grosso do Sul relata o seguinte:

[...] a questão da comunicação com a sociedade, a respeito do Novo Ensino Médio, que ainda não criamos uma campanha de mobilização em que todos os estudantes do ensino médio da rede, a família, os profissionais, todos estejam igualmente inteirados a respeito dessa proposta do Novo Ensino Médio da rede estadual de ensino. Isso ainda não foi feito, e ao meu ver, já está até com um certo atraso, porque não é uma ação estanque, não é uma ação que você faz com uma *live* ou que você produz uma cartilha. Essa é uma ação que demanda várias intervenções. Vai ter *live*? Vai ter *live*. Vai ter material impresso? Vai ter material impresso. Vai ter material digital? Tem que ter material digital. Tem que ter propaganda na TV, rodas de conversas, tem que ter amplas discussões. Para, realmente, oportunizar que todos tenham entendimento a respeito da proposta do Novo Ensino Médio da rede estadual de ensino. Então não é uma ação estanque. E por isso eu vejo que não conseguimos avançar muito bem esse lado.

Ele ainda aponta que a pandemia foi um dos elementos que dificultaram ainda mais essa questão, pelo fato de que diversos custos orçados para essas e outras ações planejadas tiveram seus valores alterados. Além da necessidade de direcionar esforços para lidar com os efeitos da pandemia sob a organização da rede, com aulas remotas, necessidade de atender estudantes que não tinham acesso à internet com materiais impressos, necessidade de lidar com as novas questões de saúde física e psicológica suscitadas etc.

Um dos principais instrumentos de políticas públicas mobilizado pela rede do Mato Grosso do Sul foi o da montagem da governança para coordenar as ações de implementação a serem realizadas pela Secretaria. Como já destacado, determinou-se no âmbito do ProNEM que as SEEs deveriam formar um Comitê de Implementação de modo a (re)organizar as pastas para promover o planejamento e ações integradas de implementação, contando com a participação dos vários setores. A experiência anterior de Mato Grosso do Sul já citada, que envolveu um processo de reorganização institucional realizado em 2017/2018, foi um dos pilares que facilitaram a criação desse comitê voltado à implementação do Novo Ensino Médio na rede e o início de sua mobilização já em 2019.

Como destacado no Quadro 16, que consta no capítulo anterior, em situações de implementação de segunda ordem, que envolvem políticas com alta complexidade e um alto nível de capacidades estatais por parte dos atores relacionados com a implementação, o instrumento de política pública mais

adequado são os da categoria organização. Neste sentido, corrobora-se o fato de que a (re)organização institucional realizada pela SEE de Mato Grosso do Sul em prol do Novo Ensino Médio foi um dos principais elementos para o sucesso da implementação de segunda ordem na rede. O que se materializa na realização de ações que reduziram a ambiguidade e o conflito, mantiveram o ambiente propício e propiciaram um processo mais incremental para a implementação da política no sistema estadual de ensino do estado.

Por outro lado, é possível apontar que, da mesma forma, um dos principais elementos que prejudicaram a implementação de segunda ordem na rede do Piauí foi a não mobilização dos instrumentos de organização, procurando garantir uma dinâmica integrada entre os vários setores da SEE para a execução das ações de implementação. A rede do Piauí chegou a organizar frentes de trabalho focados na implementação da política. No entanto, como foi relatado em entrevista, esta organização existia apenas “no papel”, não se concretizando, por exemplo: na realização de reuniões com frequência entre os participantes das frentes; no fluxo contínuo de checagem de metas estabelecidas para cada frente e seus respectivos membros etc.

Uma das pessoas da SEE do Piauí entrevistadas envolvidas diretamente com a coordenação da implementação relatou que a rede dividiu as ações nas seguintes frentes: “Comunicação, Monitoramento e Avaliação, Diagnóstico, Gestão de pessoas, Formação continuada e Normativas”. Havia também as frentes de “Arquitetura, Currículo e Consulta pública”, no entanto, como suas ações já tinham sido concluídas no momento da entrevista, a entrevistada destacou que tais frentes haviam sido descontinuadas.

Estas frentes que haviam concluído suas ações estão diretamente relacionadas com os setores pedagógicos, que foram os que estiveram de fato à frente da implementação de segunda ordem no Piauí até, pelo menos, meados de 2021. Seria possível indicar que o fato de estas frentes específicas estarem mais avançadas e terem concluído seus trabalhos, seria pelo fato de que elas estariam vinculadas às primeiras ações executadas no âmbito do processo de implementação. No entanto, isto se invalida, pois as ações da frente de Diagnósticos, por exemplo, também são ações que deveriam ser realizadas no início do processo, segundo as recomendações que constam no ProNEM, quando o programa trata sobre o Plano de Implementação.



Desta forma, encontrou-se no processo de implementação realizado pela SEE de Piauí uma clara divisão em termos de engajamento dos setores pedagógicos e dos demais setores (setores-meio), envolvidos com infraestrutura, transporte escolar, alimentação, sistemas de gestão etc. Tal achado se reitera pela indicação de uma das entrevistadas da SEE do Piauí sobre o fato de que os coordenadores de cada uma das frentes listadas terem sido, anteriormente, redatores do novo referencial curricular do Estado, estando envolvidos com as frentes de trabalho que tiveram seus trabalhos concluídos e possuindo vínculo direto com os setores pedagógicos da Secretaria.

As deficiências da SEE do Piauí em coordenar os instrumentos de organização, somados à não existência de experiências mais consolidadas com relação à implementação de inovações para o ensino médio estadual, resultaram no uso mais dificultoso de todos os demais instrumentos. Isso se reflete, por exemplo: no atraso para a conclusão do novo referencial curricular; e na não realização de mudanças pedagógicas na prática das salas de aula das escolas-piloto do estado que participaram do ProNEM. O aproveitamento que Piauí teve com relação ao ProEMTI se relaciona, justamente, às experiências que a rede já possuía com escolas de tempo integral, através do programa estadual dos Centros Estaduais de Tempo Integral (CETI). Desta forma, a assimilação e implementação desse instrumento para a criação de mais escolas de tempo integral na rede teve um teor mais incremental e menos ambíguo.

Além destas questões, tem também destaque o fato de Mato Grosso do Sul possuir mais parcerias que apoiaram e apoiam o desenvolvimento das políticas de ensino médio da rede, principalmente no que tange aos apoios recebidos pelo terceiro setor. Lotta e Bauer (2018) citam uma lista de cerca de dez institutos e fundações do terceiro setor que apoiaram a execução de inovações no ensino médio e a implementação da Reforma na rede de Mato Grosso do Sul. Enquanto isso, a lista do Piauí inclui apenas dois atores.

Apesar das críticas com relação às relações público-privadas (Cássio; Goulart, 2022), e da necessidade de se compreender as afetações teóricas e empíricas destas relações (Avelar; Ball, 2019) e de se garantir o controle social sobre os meios e fins destas relações (Santos, 2006), é preciso destacar sua relevância para os estados. Tais parcerias, e apoios resultantes, contam como instrumentos de políticas públicas que propiciam um conjunto mais amplo de

capacidades estatais para aqueles entes que as desenvolvem em maior quantidade e/ou conseguem aproveitá-los mais efetivamente para a execução das políticas educacionais. Principalmente num contexto de coordenação nacional de implementação precário de políticas educacionais, como foi o caso da Conjuntura 2 do processo relacionado ao Novo Ensino Médio.

Neste sentido é que os atores do terceiro setor foram denominados anteriormente como parte de uma “órbita não-estatal influente”. Com a fragilização da coordenação nacional da implementação da política por parte do governo federal, a “órbita não-estatal influente” ganhou ainda mais destaque, a partir da atuação dos atores do terceiro setor e do Consed, mais especificamente. O fato de Mato Grosso do Sul possuir mais vínculos com o terceiro setor e da relação direta com o Consed através da figura da Secretaria de Educação da rede, atuando como presidente do Conselho, foi mais uma vantagem para o estado no tocante à implementação do Novo Ensino Médio.

É importante contudo mencionar novamente o fato de que as políticas educacionais voltadas para o ensino médio já possuíam uma característica de alta ambiguidade, configurando um contexto de experimentação às redes. Experimentações que eram sustentadas em parte com recursos cedidos pelo governo federal através de programas com foco nesta etapa, como o Ensino Médio Inovador. Neste sentido, não é possível apontar que existiu em algum momento recente algum tipo de coordenação nacional de políticas para o ensino médio mais consolidado e que procurasse garantir a produção de experiências inovadoras e de sucesso em todas as redes estaduais de ensino.

Esta dinâmica do subsistema de políticas do ensino médio se associa em partes à dificuldade em definir na prática qual o propósito desta etapa como etapa final da educação básica: preparar os estudantes para a realização de vestibulares e a continuidade dos estudos no ensino superior; ou prepara-los diretamente para a inserção no mercado de trabalho. Questão que é normalmente resolvida através da divisão de classes: o primeiro propósito costuma ser designado aos jovens de famílias com maior capital social, cultural e econômico; e o segundo propósito se delimita aos jovens de famílias com capitais de menores níveis.

É possível também apontar que um outro elemento que influenciava este tipo de dinâmica envolvendo o estilo de coordenação nacional das políticas de ensino médio brasileiras nos sistemas estaduais de ensino se relaciona a um dos

assuntos abordados no arcabouço teórico desta pesquisa nas discussões relacionadas aos modelos de governança. Avelar e Ball (2019, p. 72) tratam desta perspectiva como a “desgovernamentalização do Estado”, salientando que:

o Estado já não atua como o centro do poder, mas novas formas de organização política – heterarquias – estão se desenvolvendo, nas quais os governos não exercem mais controle monopolista sobre o trabalho estatal, mas estão se tornando “metagovernadores”.<sup>93</sup>

No entanto, ainda que a coordenação nacional do ensino médio esteja fundamentada nesta perspectiva há alguns anos, contando com o apoio de instituições do terceiro setor para oportunizar a proposição e implementação de políticas inovadoras para a etapa, vale ressaltar que o perfil de ambiguidade anteriormente encontrado se apresentava no aspecto do incrementalismo, favorecendo a realização de ações de menor amplitude e impacto pelas Secretarias Estaduais de Educação. Ações que exigem menos capacidades estatais por parte das burocracias, que suscitam menos conflitos etc. Com a promulgação da política Reforma do Ensino Médio da forma que se sucedeu (por meio de Medida Provisória, com a realização de apenas 12 audiências públicas para sua discussão), ocorreu uma transição do perfil incrementalista para um movimento mais acelerado de mudanças com grande amplitude.

Esta alteração suscitou uma manifestação ampla de conflitos, como já relatado, mobilizando ações contrárias à política por parte da “órbita não-estatal resistente”. Sindicatos de professores, associações de pesquisa, professores, pais e alunos: diversos atores destes grupos se posicionaram contra a política inicialmente, tendo a percepção de que suas demandas foram preteridas pelas Secretarias Estaduais de Educação, como relatado, por exemplo, por um representante do Sindicato de professores do Piauí entrevistado em meados de 2021.

Na rede de Mato Grosso do Sul, o nível de conflito com relação à implementação do Novo Ensino Médio encontrado foi bem menor. O que está associado à redução natural do conflito inicial advinda da promulgação da Reforma através de MP, mas também se associa em grande parte às ações da rede para a redução da ambiguidade no processo de implementação da política.

---

<sup>93</sup> Trecho original em inglês: “the state no longer acts as the centre of power, rather new forms of political organization – heterarchies – are developing, in which governments no longer exert monopolistic control over state work but are becoming ‘metagovernors’.”

A velocidade proposta para a implementação das mudanças determinadas pela Reforma não foi assimilada por todas as redes. Ainda que tenha sido uma velocidade teórica, já que a política foi promulgada em 2016/2017 e o prazo determinado para que a política fosse de fato iniciada nas escolas de ensino médio tenha sido o ano letivo de 2022, havendo um intervalo teórico de cinco anos para a preparação pelas redes. Diz-se “teórico” pois este período foi marcado pela pandemia, por atrasos da publicação de normativas e documentos essenciais para a implementação, como a promulgação da BNCC do ensino médio, que só ocorreu em dezembro de 2018. Tais atrasos são mais um dos elementos que ressaltam a fragilidade (e ausência, no que tange ao período da Conjuntura 2) da coordenação nacional por parte do governo federal em determinadas questões associadas à implementação do Novo Ensino Médio.

Como resumo deste capítulo, pode-se destacar que a diferença de contextos e do movimento de implementação entre as redes foi suscitada por três fatores: (1) pelas distintas experiências vivenciadas por elas, que dão uma perspectiva diferente ao tipo de mudanças trazidas pela Reforma do Ensino Médio (mais incrementais quando a rede possui experiências mais consolidadas, mais bruscas quando a rede não as possui); (2) pela diferença nas dinâmicas de implementação, envolvendo o modo como as redes mobilizaram os instrumentos de políticas públicas para reduzir conflitos e ambiguidades; (3) pelo tipo de ambiente (propício ou não) determinado pela soma dos dois primeiros fatores (nível de experiências consolidadas, e existência e efetividade das ações para redução de conflito e ambiguidade).

O esvaziamento do MEC e de ações de coordenação nacional da política favoreceram a manutenção destas diferenças entre as redes, possibilitando diferentes níveis de sucesso para a implementação de segunda ordem realizada pelas Secretarias Estaduais de Educação do país.

Tais achados ajudam a complementar aqueles apresentados no final do capítulo 5, principalmente no que tange à análise de contextos segundo o tipo de mudanças (incrementais ou bruscas), à exemplificação da mobilização dos instrumentos de políticas públicas durante o processo de implementação e ao apontamento sobre o quão propícios eram os ambientes encontrados por cada uma destas redes para a implementação de segunda ordem do Novo Ensino Médio.

## 7 Conclusão

Como já destacado, o ensino médio brasileiro vivencia algumas questões distintas das outras etapas escolares porque possui um significativo grau de complexidade. Uma delas está relacionada a uma dualidade em seu propósito como etapa final da educação básica, que transita entre a destinação dos estudantes para o mercado de trabalho ou para a continuação dos estudos no ensino superior.

Também foi destacado durante o trabalho como esta etapa começou a ganhar um pouco mais de foco apenas a partir dos anos 2000. A educação obrigatória para a faixa etária regular do ensino médio (15 a 17 anos) só foi normatizada a partir de 2009 com a Emenda Constitucional nº 59, e a inclusão do próprio ensino médio como etapa obrigatória só foi realizada em 2013, através da Lei nº 12.796 (Antunes; Sarturi; Aita, 2017).

Argumenta-se que a dualidade presente na essência desta etapa, somada ao atraso no reconhecimento da relevância desta fase da educação, são dois dos elementos responsáveis por uma série de problemas vinculados ao ensino médio brasileiro. Entre eles, altas taxas de evasão e abandono; baixas taxas de conclusão; elevados graus de distorção idade-série; baixa proficiência em conhecimentos relacionados à língua portuguesa e matemática verificada pelo Saeb e outras avaliações externas de larga escala, como o Pisa, e também as várias manifestações de desigualdades educacionais, que refletem desigualdades sociais de cunho racial e socioeconômico, por exemplo. Diversos dados apresentados nesta Tese mostram a magnitude dessas problemáticas no nível médio de ensino brasileiro.

Na tentativa de contribuir para o enfrentamento de tais problemas, iniciou-se em 2012 uma reflexão sobre a reformulação do ensino médio brasileiro. No entanto, esse processo foi atravessado pela promulgação pelo governo federal da Medida Provisória nº 746/2016, que foi transformada na Lei nº 13.415/2017, normativas que definiram uma grande reforma para o ensino médio, denominada por Novo Ensino Médio. Essas normativas foram sucedidas por diversas iniciativas, que também partiram do governo federal, no sentido de garantir a implementação dessa reforma pelos estados brasileiros.

Partindo do objetivo geral formulado para esta Tese, de compreender como os processos de coordenação nacional de políticas públicas influenciaram a

implementação da Reforma do Ensino Médio, considerando que a formulação e a implementação foram realizadas por diferentes níveis de governo, o Novo Ensino Médio foi selecionado como objeto de estudo, por configurar uma política educacional marcada pela transição de decisões entre os distintos níveis de governo e pela relevância que teve como proposta para solucionar as questões enfrentadas pelo ensino médio brasileiro.

O trabalho procurou, ainda, como objetivos intermediários: descrever os contextos dos subsistemas de educação, federal e dos estados, anteriores à implementação do Novo Ensino Médio; analisar o modo como se deu o processo de implementação do Novo Ensino Médio no país, com foco na compreensão da coordenação nacional da política; analisar o processo de implementação do Novo Ensino Médio em dois estados selecionados, no sentido de compreender as possíveis afetações dos contextos e da coordenação nacional.

Nesse sentido, analisou-se o processo de implementação desenvolvido nos dois estágios que foram denominados nesta Tese como implementação de “primeira” e de “segunda ordem”, nos quais se desenvolvem as relações entre o governo federal e os atores dos estados que atuam no médio escalão.

A implementação de primeira ordem envolve as ações do governo federal na produção da política e dos programas criados com o intuito de garantir sua implantação pelos entes federados (os estados, no caso do Novo Ensino Médio). Por sua vez, a implementação de “segunda ordem” envolve as ações das Secretarias Estaduais de Educação e dos executivos dos entes federados, e as “traduções” que ocorrem no processo estadual de assimilação e implementação da política. A implementação de segunda ordem também inclui as relações desenvolvidas entre o médio escalão e os atores que atuam na ponta e que coordenam/coordenarão a implementação de “terceira ordem”, onde ocorre de fato a entrega da política aos cidadãos (estudantes e responsáveis).

O conceito dos estágios da implementação foi elaborado nesta Tese e procura contribuir com as teorias do campo de estudos de políticas públicas, no sentido de permitir uma melhor delimitação do foco e do tipo de relações que as pesquisas tomam como objeto de estudo em suas análises sobre a implementação de políticas públicas.

Outro conceito proposto no âmbito deste trabalho foi o da “órbita não-estatal”. Neste caso, utilizando-se a perspectiva de análise dos múltiplos níveis e

camadas que perpassam as políticas públicas na atualidade (Hill; Hupe, 2002, 2003), compreendeu-se que era necessário inserir a figura de um bloco relevante de atores que não fazem parte dessa perspectiva, mas que de fato atuam a partir de organizações da sociedade civil produzindo pressões e influências sobre a estrutura estatal.

Embora Hill e Hupe (2002, 2003) discutam a influência da sociedade civil organizada sobre o estado, entende-se, nesta Tese, que sua teoria e o arcabouço imagético a ela relacionado careciam da inclusão deste bloco de atores e de um conceito para sua denominação. Enquanto os níveis e camadas transmitem, respectivamente, a ideia de verticalidade e horizontalidade à análise, o conceito de “órbita não-estatal” procurou evocar a perspectiva de atores que estão à margem da estrutura estatal permeando-a com suas ideias, crenças e propostas particulares.

Foi possível identificar também a existência de duas categorias distintas de atores da órbita não-estatal: a “órbita não-estatal influente”, composta pelo Consed e pelos atores do terceiro setor com posicionamentos favoráveis à implementação do Novo Ensino Médio; e a “órbita não-estatal resistente”, composta pelos sindicatos, algumas associações de pesquisa e alguns grupos de atores da comunidade escolar, como gestores escolares, professores, estudantes e responsáveis.

A partir de uma vasta pesquisa documental relacionada à Reforma do Ensino Médio, parte do trabalho procurou apresentar de que forma as várias normativas, guias, infográficos, manuais etc. vinculados à política propiciaram ações de implementação, e foram ou não assimilados como instrumentos de políticas públicas pelos estados.

As principais análises apresentadas transitam, assim, entre o olhar sobre a implementação da política do Novo Ensino Médio à nível nacional e o foco no desenvolvimento desta implementação em dois estados específicos - Mato Grosso do Sul e Piauí. A realização desta dupla análise respondeu à necessidade de apresentar questões do nível macro da implementação da política, procurando indicar elementos contextuais e conjunturais; a assimilação das políticas pelos 26 estados e pelo Distrito Federal; as problemáticas presentes nesse processo etc. Por sua vez, tais achados contribuíram com a compreensão da implementação da política nos dois estados selecionados, no sentido de indicar possíveis razões para alguns dos desafios estaduais enfrentados, bem como as vantagens e diferentes

sucessos obtidos durante a implementação de segunda ordem do Novo Ensino Médio.

É possível destacar três achados principais da Tese: (1) a caracterização de contextos do subsistema de políticas do ensino médio brasileiro prévios à política e as conjunturas da implementação dos estados durante o processo; (2) resultados quanto aos tipos de instrumentos de políticas públicas mobilizados pelas redes estaduais; (3) os principais aspectos que suportam as diferenças de contextos e do movimento de implementação entre as várias redes estaduais.

Verificou-se que, em cada contexto e conjuntura variam: os principais atores mais ativos na coordenação nacional junto aos estados; o grau de conflitos e ambiguidades existentes no tocante à implementação da política; os instrumentos de políticas públicas mobilizados pelo governo federal, pelos atores da órbita não-estatal e pelos estados para a implementação ou para a coordenação nacional desse processo.

Com relação às três conjunturas de implementação identificadas, pode-se indicar resumidamente que a **primeira** compreende o período anterior a 2019, no qual o Ministério da Educação (MEC) estava ativo na coordenação federativa da implementação junto aos estados, com o suporte do Consed e de atores que compunham o que se denominou no estudo de órbita-não estatal. A **segunda conjuntura**, por sua vez, envolve o período de 2019 a meados de 2020, quando o MEC passou por uma série de problemas envolvendo ministros e técnicos, e se manteve ausente da coordenação federativa da educação. Nessa conjuntura, a atuação do Consed e de atores da órbita não-estatal foi essencial para a condução da coordenação federativa da implementação. A **terceira conjuntura**, de meados de 2020 até 2022, é marcada pelo retorno de quadros mais técnicos para o MEC, o que tornou a pasta mais ativa na comunicação com os entes federados em prol da implementação das políticas educacionais, favorecendo novamente a coordenação nacional da Reforma do Ensino Médio pelo governo federal.

Com relação aos instrumentos de políticas públicas criados pelo governo federal ou por atores da órbita não-estatal e utilizados (ou não) pelos estados, pode-se indicar resumidamente que a principal categoria mobilizada foi a de instrumentos de “informação” e “organização”. Estes tipos de instrumentos são os mais adequados no que tange à implementação de segunda ordem, pelo perfil e designações da burocracia de médio escalão, responsável por este estágio de



implementação. Tal achado corrobora com a atualização feita no âmbito desta Tese da perspectiva de Howlett, Ramesh e Perl (2013) sobre os instrumentos ideais segundo o nível de capacidades estatais do implementador e o grau de complexidade do subsistema de políticas. Nesta atualização, que também figura como uma das contribuições teóricas desta pesquisa, inseriu-se a variável relativa ao estágio de implementação (primeira, segunda e terceira ordens) para definir, segundo as variáveis indicadas por Howlett, Ramesh e Perl (2013), os instrumentos mais adequados para cada contexto.

Quanto às diferenças de contextos e do movimento de implementação entre as várias redes estaduais, identificou-se que os principais elementos que as definem são: (1) as experiências anteriores vivenciadas por cada rede no âmbito de suas políticas de ensino médio, que dão um teor mais incremental ou brusco às mudanças trazidas pelo Novo Ensino Médio, de acordo com a consolidação e escala destas experiências prévias; (2) a diferença nos movimentos de implementação dos estados, que envolve também a maneira como as redes mobilizaram os instrumentos de políticas públicas para lidar com os conflitos e ambiguidades manifestos durante o processo; (3) o fato de o ambiente ser propício ou não, o que foi determinado levando-se em conta os dois primeiros fatores (existência de experiências consolidadas, e efetividade dos movimentos estaduais de implementação para lidar com conflito e ambiguidade).

Tais elementos foram identificados na análise à nível macro e confirmados na análise de implementação nos dois estados selecionados. Alinhando estes achados com as informações relativas às conjunturas de implementação identificadas, é possível indicar ainda que a dinâmica da conjuntura 2, marcada pelo esmaecimento de ações do MEC na coordenação nacional da política, fomentou a manutenção das heterogeneidades entre os sistemas estaduais de ensino, em termos de experiências anteriores, de capacidades estatais etc.

A pandemia também propiciou novos desafios às redes, o que dificultou a implementação de forma geral, mas com maiores impactos aos estados com menor nível de experiências anteriores e menor posse ou nível de mobilização de instrumentos de políticas públicas. Tais elementos reforçaram ainda mais a existência de desigualdades entre os estados no que tange ao ritmo e no nível de consolidação do processo de implementação. Essas desigualdades se manifestam

como sucessos parciais e/ou como diferentes níveis de sucesso entre os sistemas estaduais de ensino na implementação de segunda ordem do Novo Ensino Médio.

Conforme argumentam Arretche, Vazquez e Gomes (2012), no enquadramento político brasileiro, o governo federal está orientado à promoção de regras homogêneas para a execução de políticas no território nacional, o que reflete à tentativa de lidar e evitar a promoção de desigualdades regionais, como discutem Arretche (2010) e Segatto e Abrucio (2016). Para Arretche, Vasquez e Gomes (2012), a lógica seguida pelo governo federal teria resultados positivos, em termos de garantir resultados mais homogêneos entre as políticas implementadas pelos diferentes entes federados, quando a União determinasse as diretrizes das políticas, controlasse as fontes de financiamento e garantisse a coordenação ativa das políticas.

No caso apresentado da implementação do Novo Ensino Médio, observou-se uma configuração carente de coordenação ativa por parte do governo federal. Essa coordenação poderia ajudar a impedir que as heterogeneidades existentes entre os estados refletissem no processo de implementação como desigualdades. Com a ausência dessa coordenação, os vários instrumentos de políticas criados pelo governo federal (ProNEM, ProEMTI, ProBNCC etc.) durante a conjuntura 1, as ações do Consed e de outras organizações da órbita não-estatal (em termos de apoio técnico, da produção de materiais de orientação, de encontros formativos etc.), e os impactos da pandemia parecem ter sido os únicos elementos que sustentaram em algum nível uma barreira a uma grande manifestação de desigualdades objetivas entre os estados na implementação do Novo Ensino Médio no que tange à implementação de terceira ordem.

No entanto, os dados e análises apresentados e a comparação entre Piauí e Mato Grosso do Sul, permitem sustentar que a implementação de segunda ordem foi fortemente marcada por estas desigualdades. Não à toa, ao menos em termos de perspectivas para a efetiva execução das novas medidas nas salas de aula do ensino médio em 2022 (implementação de terceira ordem), foi identificada uma distinção entre estados com melhores e piores expectativas para esse processo<sup>94</sup>, também associada à heterogeneidade em termos de experiências prévias e à desigualdade de instrumentos de políticas públicas mobilizados pelas diversas gestões estaduais.

---

<sup>94</sup> Baseado em dados de relatório de pesquisa do Instituto Unibanco que se encontra no prelo.

O desafio de analisar uma política educacional tão complexa e ampla em termos de aspectos das mudanças e impactos sobre as redes e escolas, pelo fato de ser uma política à nível nacional impôs limitações à pesquisa da Tese. No mesmo sentido, o fato de a pesquisa ter sido desenvolvida em concomitância com o processo de desenvolvimento da implementação da própria política estudada, pode colaborar para justificar que algum dado relevante possa ter escapado ou sua compreensão tenha se dado de forma equivocada. Para enfrentamento em alguma medida desses limites, a pesquisa recorreu à constante triangulação das informações obtidas, como forma de garantir a confiabilidade do dado a ser mobilizado para as análises realizadas.

A Tese permite indicar questões em aberto e de interesse para pesquisas futuras, como a implementação de terceira ordem da política e suas afetações sobre o trabalho docente, a gestão escolar. E sobre a prometida promoção pela reforma de um maior “interesse” por parte dos estudantes, da redução da evasão e da ampliação dos níveis de conclusão e de aprendizagem. A pesquisa mostrou, ainda, a necessidade de novos estudos que procurem observar se a política dá conta de reduzir as desigualdades educacionais, se as mantêm ou se as amplia. Afinal, o Novo Ensino Médio não pode ser novo apenas no nome.

É relevante também destacar que a coordenação nacional na implementação da política ganha maior importância em face da inexistência ainda vigente de um Sistema Nacional de Educação no país. Esse sistema permitiria, assim como acontece no Sistema Único de Saúde (SUS), uma coordenação federativa mais consolidada, sem a dependência exclusiva das ações do governo federal na figura do MEC ou das iniciativas próprias de cada estado ou município.

Embora o PNE de 2014, no art. 13, tenha determinado o prazo de dois anos para que esse sistema, já previsto pela CF/1988 no art. 214, fosse instituído, até o momento, existe apenas a tramitação de algumas propostas para a criação desse sistema, que têm conseguido pouco espaço na agenda do Legislativo. Com a existência do sistema e seu funcionamento efetivo, a coordenação de políticas educacionais em larga escala, como o Novo Ensino Médio, não ficaria tão dependente das ações do MEC. Entretanto, devido à inexistência dessa instância, a flutuação do nível de empenho do MEC e as mudanças na forma de coordenar a organização do ensino médio ofertado pelos estados reforçam as diferenças

existentes no nível de sucesso que cada rede consegue alcançar no desenvolvimento dessa etapa de ensino.

No encerramento desta Tese, com a mudança de governo se iniciaram as discussões em torno da implementação do Novo Ensino Médio que nos sentimos convidados a comentar.

A nova gestão do Ministério da Educação, selecionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito no pleito de 2022, tem sido posta diante do desafio de revisar alguns pontos da política devido a uma série de problemas. Parte destes problemas são evidenciados em Nota Técnica de fevereiro de 2023 do Inep, que aponta para a dificuldade de criar um vocabulário homogêneo com relação a vários dos elementos da reforma (como os itinerários formativos, por exemplo) para o preenchimento do Censo Escolar de maneira coerente pelos estados em 2022 (Brasil, 2023a).

A Nota destaca, o estabelecimento de “diferentes modos de implementação do Novo Ensino Médio entre os estados brasileiros” (*ibid.*, p. 2), que estariam levando a uma variedade de informações prestadas no Censo Escolar que mostram diferentes entendimentos de aspectos da reforma sem coesão ou coerência entre si. Essa é a razão que explica o fato de o Inep ter optado pela não divulgação dos resultados do Censo Escolar associados à implementação da política.

A Nota Técnica corrobora, enfim, com a necessidade de revisão da política pelo MEC. Essa revisão já teve seu início com a promulgação da Portaria nº 399, de 8 de março de 2023, que “institui a consulta pública para a avaliação e reestruturação da política nacional de Ensino Médio” (Brasil, 2023b), gerando um novo contexto de implementação marcado pela oposição entre entidades do campo educacional contrárias à reforma e que pleiteiam não a revisão, mas a revogação integral da política, aqueles que desde diferentes posições se constituem em propositores críticos do Novo Ensino Médio e que pleiteiam a revisão de aspectos mais específicos da reforma, e finalmente aqueles setores mais alinhados aos conteúdos da reforma em seu estágio atual de implementação nos estados.

Nessa mesma linha, pode-se dizer, por último, que a perspectiva de revisão/revogação da reforma aberta pela Portaria n. 399/2023, fez novamente emergir o conflito com relação à Reforma, e também, como mostram autores como Verdélio (2023), com relação a diversidade de entendimentos e de iniciativas pedagógicas, em torno da oferta de disciplinas sem propósito pedagógico e

educacional, ou mesmo profissionalizante, aparente, como “fazer brigadeiro, cuidar de *pets*” etc. Para essa diversidade também contribui significativamente, como já discutido nesta Tese, a heterogeneidade exacerbada entre os processos de implementação das redes estaduais, o que faz com que seja possível destacar, hiperbolicamente, a existência de 27 “Novos Ensinos Médios” (26 estados e DF) em andamento no país.

Resta saber *se e quais* terão sucesso na promoção de equidade e da qualidade educacional para os estudantes brasileiros. Afinal, para ser “novo” é preciso resolver os problemas antigos.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. In: HOFMEISTER, WILHELM; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A. ; AQUINO, L. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010. p. 177–212.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo**. Online: Instituto Natura, 2017.
- ALEXANDER, E. R. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. **Journal of Planning Literature**, [s.l.], v. 7, nº 4, p. 328–343, 1993. ISSN: 0885-4122, DOI: 10.1177/088541229300700403.
- ANNUNCIATO, P.; VASCONCELLOS, A. **PNLD tem maior mudança em 20 anos**. *Nova Escola*. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p9bvbn4>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.
- ANTUNES, A. Parlamentares apresentam propostas para prorrogar implementação da reforma do ensino médio. **EPSJV/Fiocruz**, online, 2021.
- ANTUNES, J.; SARTURI, R. C.; AITA, S. M. R. A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas: um estudo entre a “política proposta” e a “política em uso”. **Jornal de Políticas Educacionais**, [s.l.], v. 11, nº 3, 2017.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, [s.l.], v. 53, nº 3, p. 587–620, 2010. ISSN: 0011-5258, DOI: 10.1590/S0011-52582010000300003.
- \_\_\_\_\_. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 28, nº 74, 2020. ISSN: 1678-9873, DOI: 10.1590/1678-987320287403.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. **As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia**. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- AVELAR, M.; BALL, S. J. Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. **International Journal of Educational Development**, [s.l.], v. 64, p. 65–73, 2019. ISSN: 07380593, DOI: 10.1016/j.ijedudev.2017.09.007.
- BARBOSA, B. M. **A implantação da reforma do ensino médio e a organização do trabalho pedagógico em uma escola de Minas Gerais: diretrizes e práticas**. 2019. 125 p. – Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BATISTA, A. A. G. et al. Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados.

**Cadernos Cenpec | Nova série**, [s.l.], v. 6, nº 2, 2017. ISSN: 2237-9983, DOI: 10.18676/cadernoscenpec.v6i2.359.

BBC. **O histórico de polêmicas de Carlos Alberto Decotelli, que não será ministro da Educação**. 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5ezx9hmc>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

BOURDIEU, P. Social Space and Symbolic Power. **Sociological Theory**, [s.l.], v. 7, nº 1, p. 14, 1989. ISSN: 07352751, DOI: 10.2307/202060.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.793, de 1º de dezembro de 2003**. Altera a redação do art. 26, § 3o, e do art. 92 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, e dá outras providências. Brasília. 2003. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yunfksa2>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008**. Altera o art. 36 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. Brasília. 2008. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3zthsw42>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. CEENSI. **Relatório nº 2, de 26 de novembro de 2013**. Brasília. 2013. Disponível em: <<https://tinyurl.com/uw74ae66>>. Acesso em: 01 de jul. de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. 2014a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mp7y4new>>.

\_\_\_\_\_. Inep. **Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico**. Brasília. 2014b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yckvb34p>>.

\_\_\_\_\_. Comissão Mista sobre a MP 746 de 2016. **Parecer nº 95, de 30 de novembro de 2016**. Brasília. 2016a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2n3z3pv>>. Acesso em: 30 de dez. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016**. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória no 746, de 22 de setembro de 2016. Brasília. 2016b.

\_\_\_\_\_. Comissão Mista sobre a MP 746 de 2016. **Projeto de Lei de Conversão nº 34, de 30 de novembro de 2016 (Proveniente da Medida Provisória nº 746, de 2016)**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº 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; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília. 2016c.

\_\_\_\_\_. **Votação da MP 746/16 na Câmara**. 2016d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2b56lee>>. Acesso em: 12 de jun. de 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017**. Dispõe

sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brasília. 2017a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p85f4bf>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e nº 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. Brasília. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Mapa de Votação Nominal do Senado Federal quanto à MP 746/2016**. 2017c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxdk7vs6>>.

\_\_\_\_\_. GEOPE/CODIP/SUDIP/STN-Ministério da Fazenda. **Parecer SEI nº 6/2017**. Brasília. 2017d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yx476c33>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Brasília. 2017e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Acordo de Empréstimo - extrato do contrato Nº 8812-BR 8813-BR**. Brasília. 2018a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília. 2018b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p86yz88>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Histórico da BNCC**. 2018c. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. Comissão de Assuntos Econômicos. **Parecer nº 24, de 17 de abril 2018**. Brasília. 2018d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2yjb8h3>>. Acesso em: 05 de nov. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.023, de 4 de Outubro de 2018**. 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. Brasília. 2018e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.024, de 4 de outubro de 2018**. Define as diretrizes do apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola às unidades escolares pertencentes às Secretarias participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, instituído pela Portaria MEC nº 649, de 10 de julho de 2018, e às unidades escolares participantes da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, instituída pela Portaria MEC nº 1.023, de 4 de outubro de 2018. Brasília. 2018f. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybwpoqaw>>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.348, de 14 de dezembro de 2018**. Brasília. 2018g. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5cs33zxh>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018**. Institui o



Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular - ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação. Brasília. 2018h. Disponível em: <<https://tinyurl.com/msejkaj5>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018**. Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação. Brasília. 2018i.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília. 2018j. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2un75x5>>. Acesso em: 01 de out. de 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018**. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. Brasília. 2018k. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y47kttxf>>.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Avaliação da Educação Básica - Evidências da Edição de 2017**. 2018l. Disponível em: <<https://tinyurl.com/bkd7n6nf>>. Acesso em: 01 de jun. de 2021.

\_\_\_\_\_. Inep. **Índice de Nível Socioeconômico (INSE) por escola 2019**. Online. 2019a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mryf8ne5>>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.116, de 6 de dezembro de 2019**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Brasília. 2019b. Disponível em: <[shorturl.at/zBCTY](https://shorturl.at/zBCTY)>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 756, de 3 de abril de 2019**. Altera a Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018, que institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular - ProBNCC. Brasília. 2019c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yc4333m3>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. CNE/CP. **Resolução nº 2, de 20 de dezembro de 2019**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília. 2019d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ybbrmk5t>>. Acesso em: 31 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação - Apoio à Reforma do Ensino Médio – Acordo de Empréstimo nº 8812/BR (Programa) e 8813/BR (Projeto) - Secretaria de Educação Básica - SEB (Exercício 2019)**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020a.

\_\_\_\_\_. CNE/CP. **Resolução nº 1, de 27 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada). Brasília. 2020b.

Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p8zv27d>>. Acesso em: 31 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. Inep. **Taxa de Distorção Idade-Série - Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação - 2019**. Brasília. 2020c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4b4rcly>>.

\_\_\_\_\_. Inep. **Censo escolar da educação básica 2020**. Brasília. 2021a.

\_\_\_\_\_. DPD/SEB/MEC. **Dados sobre o ProEMTI. Obtidos via Lei de Acesso à Informação junto ao MEC em 19 nov. 2021**. Online. 2021b.

\_\_\_\_\_. **Dados sobre o ProNEM. Obtidos via Lei de Acesso à Informação junto ao FNDE em 25 nov. de 2021**. Online. 2021c.

\_\_\_\_\_. Inep. **Indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019: nota técnica**. Brasília. 2021d.

\_\_\_\_\_. COGEM/DPD/SEB. **Nota Técnica nº 99, de 2021**. Brasília. 2021e. Disponível em: <<https://tinyurl.com/bdek3uaw>>. Acesso em: 31 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 521, de 13 de julho de 2021**. Institui o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio. Brasília. 2021f. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p86fxw3>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 733, de 16 de setembro de 2021**. Institui o Programa Itinerários Formativos. Brasília. 2021g. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mscve3ee>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. Inep. **Relatório de resultados do Saeb 2019**. Brasília. 2021h. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p8c6ez5>>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. CNE/CP. **Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. Brasília. 2021i. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yc4ywyvs>>. Acesso em: 31 de dez. de 2023.

\_\_\_\_\_. Coordenadoria Geral do Ensino Médio. **DESPACHO Nº 152/2022/COGEM/DPD/SEB/SEB-MEC**. Brasília. 2022a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mpsk75t5>>.

\_\_\_\_\_. Inep. **Taxas de Transição 2018/2019 - Brasil, regiões e UFs**. Brasília. 2022b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y9pn5x9p>>.

\_\_\_\_\_. SEI/INEP. **Nota Pública nº 1/2023-CGCQTI/DEED**. Brasília. 2023a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/areas\\_de\\_atuacao/nota\\_informativa\\_censo\\_escolar\\_2022.pdf](https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/nota_informativa_censo_escolar_2022.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 399, de 8 de março de 2023**. Institui a consulta pública para a avaliação e reestruturação da política nacional de Ensino Médio. Brasília. 2023b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mvpfvrvv>>.

\_\_\_\_\_. **PNLD. Portal MEC**. [s.d.]. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2ewk5uac>>. Acesso em: 21 de jan. de 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial da administração pública brasileira**. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.). **Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados**. Oeiras: INA, 2000. p. 55–72.

CAREGNATO, C. E. et al. Desigualdades encadeadas no sistema educacional

brasileiro: estratificações entre os níveis médio e superior da educação. **Praxis Educativa**, [s.l.], v. 14, n° 2, p. 469–486, 2019. ISSN: 18094031, DOI: 10.5212/PraxEduc.v.14n2.004.

CARRANO, P. **Um “novo” ensino médio é imposto aos jovens no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3c9ptp2>>. Acesso em: 01 de jan. de 2017.

CARVALHO, J. M. A. **Educação em disputa: uma análise sobre os conflitos decorrentes da Reforma do Ensino Médio no Brasil sob o prisma do modelo de coalizões de defesa**. 2019. 149 p. – Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.

CARVALHO, J. M. A.; DARBILLY, L. V. C.; CASTRO, B. S. **Os Conflitos em torno da Política de Reforma do Ensino Médio no Contexto Brasileiro: Uma Análise à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos**. In: **Congresso Red Pilares**, 5., 2018, Santiago. **Anais...** Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 2018.

CÁSSIO, F.; GOULART, D. C. A implementação do Novo Ensino Médio nos estados: das promessas da reforma ao ensino médio nem-nem. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 16, n° 35, p. 285–293, 2022.

CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n° 6, p. 1122–1138, 2017. ISSN: 19823134.

CHAGAS, Â. B. **Os primeiros passos para a implementação da reforma do Ensino Médio na rede estadual do RS: projetos em disputa**. 2019. 292 p. – Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

CHAGAS, Â. B.; LUCE, M. B. Reforma do Ensino Médio no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil): alinhamentos e resistências. **Práxis Educativa**, [s.l.], v. 15, p. 1–21, 2019.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. In: **Working Paper**. Maastricht: Maastricht University, 2013.

COLIN, E.; ESPÍNDOLA, V. **Secretária Cecilia Motta é reeleita presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Educação**. 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3b88zp6p>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

CONSED. **Consed entrega substitutivos do PL 6840 ao MEC**. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3u9v7jzb>>. Acesso em: 19 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Apresentação Abertura - 2º encontro**. 2019. Disponível em: <<https://www.consed.org.br/storage/download/5d84ea499f6a8.pdf>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **3º encontro**. 2020a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yt2daets>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **4º encontro**. 2020b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mr37928y>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Frente de Currículo e Novo Ensino Médio do Consed**. 2020c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p9mcdbb>>. Acesso em: 22 de fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Canal da Frente de Currículo e Novo Ensino Médio no Youtube**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UC4uibPZTT2tOrzT6Ov03eRw/videos>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

CRESSWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

\_\_\_\_\_. Ensino médio: atalho para o passado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, nº 139, p. 373–384, 2017.

CURY, C. R. J. **Conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43–60.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s.l.], v. 22, nº 1, p. 41–67, 2006.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, [s.l.], v. 29, nº 105, p. 1187–1209, 2008. ISSN: 0101-7330, DOI: 10.1590/S0101-73302008000400012.

D’MASCHIO, A. L. Projeto de vida é estratégia para aproximar escola e aluno do ensino médio noturno. **Porvir**, online, 2022.

ENAP. **PNLD Literário**. 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2cb2c2uc>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. **Ementa da Disciplina Eletiva “Ideias no Prato”**. Vitória. [s.d.]. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3d8uw268>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

EVANGELISTA, A. P. **A Política de educação em Tempo integral no Ensino Médio do estado do Acre e a atuação de Institutos ligados ao setor empresarial**. 2020. 142 p. – Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio Branco, 2020.

FAWCETT, H. **Social Policy**. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Handbook of Public Policy**. [s.l.]: SAGE Publications, 2006. p. 187–199.

FERNANDES, J. H. P.; FERREIRA, M. de M.; NOGUEIRA, J. F. F. **O novo ensino médio e os itinerários formativos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

FERREIRA, N. M. **A Articulação de Políticas e Atores para a Implementação da Reforma do Ensino Médio no Estado do Mato Grosso**. 2020. 122 p. – Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Teologia e Ciências Humanas, Departamento de Educação, PUC, Rio de Janeiro, 2020.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 28, nº 74, 2020. ISSN: 1678-9873, DOI: 10.1590/1678-987319277404.

FONCEDE. **Novo Ensino Médio: Guia para análise e elaboração de parecer sobre currículos**. [s.l.]: FONCEDE, 2020. 40 p.

\_\_\_\_\_. **Publicações orientativas**. [s.d.]. Disponível em:

<<https://www.foncede.com.br/atos-orientativos>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

FORNARI, M. **A política de financiamento do banco mundial para a reformado ensino médio no governo Temer**. 2020. 139 p. – Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE) Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Cascavel, 2020.

FTD. **PNLD 2021: Entenda o que muda no PNLD**. [s.d.]. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3azh5hcp>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

G1. **Ministro da Educação é demitido após gestão marcada por controvérsias e recuos**. 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/33pz8f3r>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p. ISBN: 978-85-224-5142-5.

GOMES, H. F. **O novo ensino médio na rede pública estadual de ensino de Minas Gerais: um estudo da implementação do tempo integral e integrado**. 2019. 288 p. – Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2019.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 52, nº 5, p. 935–955, 2018. ISSN: 1982-3134, DOI: 10.1590/0034-761220170006.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. **Burocracia e capacidade estatal na literatura brasileira**. In: PIRES, ROBERTO ROCHA C. LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea e Enap, 2018.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. In: GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GUIMARÃES, C. **Em meio à pandemia, vai ter novo ensino médio?** Online: EPSJV/FIOCRUZ, 2021.

HACKER, J. S. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 98, nº 2, p. 243–260, 2004. ISSN: 0003-0554, DOI: 10.1017/S0003055404001121.

HARZING, A. W. K. **Publish or Perish. Explains the use of Publish or Perish and its metrics**. 2016. Disponível em: <<https://harzing.com/resources/publish-or-perish>>.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. Londres: SAGE, 2002. 232 p. ISBN: 0761966285.

\_\_\_\_\_. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, [s.l.], v. 5, nº 4, p. 471–490, 2003. ISSN: 14719045, DOI: 10.1080/1471903032000178545.

HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. **Organization Studies**, [s.l.], v. 2, nº 3, p. 211–227, 1981.

ISSN: 17413044, DOI: 10.1177/017084068100200301.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas - Uma abordagem integradora**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. ISBN: 978-85-352-5689-5.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, Online, v. 27, nº 69, 2019. ISSN: 1678-9873, DOI: 10.1590/1678987319276906.

IBGE. **PNAD Contínua - Educação 2019 (Dados do 2º tri. 2019)**. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mv2p8ujd>>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

INSTITUTO NATURA. **Análise dos modelos de Escola em Tempo Integral de Pernambuco**. Online: [s.n.], 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/w2uzmtx5>>. Acesso em: 16 de fev. de 2022. DOI: 10.1787/68e90a2d-pt.

INSTITUTO PORVIR. **5 infográficos para entender a BNCC e o Novo Ensino Médio**. 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p85e659>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

ITAÚ EDUCAÇÃO E TRABALHO; CHIAMARELI, C.; LOMONACO, B. **Por uma educação profissional em itinerário contínuo: a experiência do Centro Paula Souza [livro eletrônico]**. São Paulo: Fundação Itaú para a Educação e Cultura, 2021.

JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J. Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. **Educational Researcher**, [s.l.], v. 33, nº 7, p. 14–26, 2004. ISSN: 0013-189X, DOI: 10.3102/0013189X033007014.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policy**. In: PEARSON (Org.). 2 ed. [s.l.]: [s.n.], 2013. 235 p. ISBN: 9781292039206.

LACERDA, G.; MARQUES, F. C. Organizando a Educação: por que criar um Sistema Nacional de Educação? **O Estado de São Paulo**, online, 2019.

LICIO, E.; PONTES, P. **A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas**. Brasília: Ipea, 2020.

LOPES, L. de O. **Reflexões sobre o Novo Ensino Médio e a sua implementação em Santa Catarina: é possível ressignificá-lo?** In: SILVEIRA, É. L.; SANTANA, W. K. F. De (Orgs.). **Educação e Ciências Humanas: Reflexões entre desconfianças, a utilidade do inútil e a potência dos saberes**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. p. 574. ISBN: 978-65-87645-43-8.

LOTTA, G. S. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p. ISBN: 978-85-256-0123-0.

\_\_\_\_\_. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 55, nº 2, p. 395–413, 2021. ISSN: 0034-7612, DOI: 10.1590/0034-761220190159.

LOTTA, G. S.; BAUER, M. **Mapeamento das Iniciativas de Desenvolvimento do Ensino Médio nos Estados Brasileiros**. São Paulo: Consed e Instituto Unibanco, 2018.

\_\_\_\_\_. **Análise dos processos de implementação do Novo Ensino Médio em estados brasileiros**. São Paulo: Instituto Unibanco, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3hpwd3vr>>. Acesso em: 11 de maio de 2022.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. de M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 30, nº 88, p. 61, 2015. ISSN: 1806-9053, DOI: 10.17666/308861-82/2015.

MARCONDES, M. M.; NASCIMENTO, C. C. C. De; LIMA, A. R. C. De. **Dossiê das Desigualdades**. Natal: SEDIS-UFRN, 2022. 88 p. ISBN: 978-65-5569-220-4.

MARIZ, R. MEC desmonta grupo de pesquisa e põe em xeque avaliação de programa de educação em tempo integral. **O Globo**, Online, 2019.

MARIZ, R.; ALFANO, B. Contrato suspenso por Weintraub trava R\$ 130 milhões para escolas-piloto. **O Globo**, Online, 2019.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s.l.], v. 5, nº 2, p. 145–174, 1995. ISSN: 10531858, DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 4.973, de 29 de dezembro de 2016**. Cria o Programa de Educação em Tempo Integral, denominado “Escola da Autoria”, e dá outras providências. Campo Grande. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4sj6h5ve>>.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. A Multivariate Model of Public Policy-Making. **American Journal of Political Science**, [s.l.], v. 24, nº 3, p. 439, 1980. ISSN: 00925853, DOI: 10.2307/2110827.

MCLAUGHLIN, M. W.; BERMAN, P. **Macro and Micro Implementation**. Washington, D.C.: Distributed by ERIC Clearinghouse, 1975.

MEC. **Curso de Mentoria para a Educação Profissional e Tecnológica inicia primeira turma para avaliação do curso**. 2021a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mpch3umx>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. **MEC formará professores para implementação do Novo Ensino Médio no Brasil**. 2021b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mddfata>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

\_\_\_\_\_. **MEC inicia o 2º Ciclo de Coordenação Nacional para Implementação do Novo Ensino Médio**. 2021c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2zxpdp6>>. Acesso em: 22 de fev. de 2022.

MEC; UFAL. **Painel de Acompanhamento do Novo Ensino Médio. Dados atualizados em 15 dez. 2021**. 2021. Disponível em: <<https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

MENEZES, E. T. De. **Verbete Conselhos Estaduais de Educação. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001.

MOVIMENTO COLABORA. **Sistematização da política colaborativa do Maranhão**. Online: Movimento Colabora, 2021. Disponível em:

<<https://tinyurl.com/2p8v49jc>>. Acesso em: 31 de ago. de 2022.

MOVIMENTO PELA BASE. **Consed encerra 1º encontro formativo para construção dos currículos do Novo Ensino Médio**. 2019a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3ddefxhk>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Programa de apoio à implementação da BNCC é retomado**. 2019b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/38pt2ppt>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Canal do Movimento Pela Base no Youtube**. [s.d.]. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2w3mwz2p>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022a.

\_\_\_\_\_. **Portal Observatório**. [s.d.]. Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/>>.

NASCIMENTO, G. O novo cenário do ensino do espanhol em Paraíso do Tocantins apos a revogacao da Lei 11.161/05. **Surgiu**, online, 2018.

NITAHARA, A. No Rio, escolas públicas buscam parcerias para melhorar ensino médio. **Agência Brasil**, online, 2018.

NOGARA JUNIOR, G. **A reforma do ensino médio (Lei n. 13.415/2017) no contexto das contrarreformas da educação no Brasil**. 2020. 172 p. – Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2020.

NOSSO ENSINO MÉDIO. **Nosso Ensino Médio - Sobre a formação**. [s.d.]. Disponível em: <<https://nossoensinomedio.org.br/sobre/>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

NOVATO, V. de O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 54, nº 3, p. 416–432, 2020. ISSN: 1982-3134, DOI: 10.1590/0034-761220190228.

OEI. **Termo de Referência nº 6606 para contratação de pessoa física**. Apoio à implementação do Novo Ensino Médio. 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/565cacfu>>. Acesso em: 01 de fev. de 2022.

OLIVEIRA, R. P. De. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, nº 2, p. 99–106, 2003.

OLIVEIRA, G. **No campo, o ensino é pior**. *Nova Escola*. 2008. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2smup3ev>>. Acesso em: 16 de fev. de 2022.

OLIVEIRA, R. **Site reúne análises e boas práticas sobre a implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio**. Instituto Porvir. 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p8e2crz>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

OLIVEIRA, V. **Plataforma Nosso Ensino Médio leva proposta flexível à formação de gestores e professores**. Instituto Porvir. 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/582epzs5>>. Acesso em: 22 de jan. de 2022.

PADUA, M. de B. da T.; GUIMARÃES, A. R. Reforma do ensino médio e a educação em tempo integral no Amapá. **Revista Cocar**, [s.l.], v. 15, nº 31, p. 1–20, 2021.

PEREIRA, W. **Impactos da implementação do Ensino Médio com “sexta” aula**



**preocupa prefeitos. Tribuna do Interior.** 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2p8h5rca>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

PIAUÍ. **Decreto Estadual nº 13.457, de 18 de dezembro de 2008.** Institui, no âmbito da Secretaria de Educação e Cultura, os Centros Estaduais de Tempo Integral e dá outras providências. Teresina. 2008. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4xf33374>>.

PIRES, R. R. C. **Burocracias, Gerentes E Suas “Histórias De Implementação”: Narrativas Do Sucesso E Fracasso De Programas Federais.** In: **Encontro Anual da ANPOCS - GT 29 - Políticas Públicas**, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2011. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mu5amrkj>>. Acesso em: 17 de ago. de 2022.

PORTUGAL, K. O. et al. Reforma do Ensino Médio no Distrito Federal: notas de pesquisa do Observatório da Educação e do Ensino Médio da UnB. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [s.l.], v. 8, nº 2, p. 44–54, 2020.

REYES, L. G. T. **A reforma do ensino médio: o que pensam os estudantes secundaristas da Escola Estadual Augusto Duprat da cidade do Rio Grande, RS.** 2019. 192 p. – Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande - FURG, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio Grande, 2019.

RHODES, R. A. . The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the Erc’s Whitehall Programme. **Public Administration**, [s.l.], v. 78, nº 2, p. 345–363, 2000. ISSN: 0033-3298, DOI: 10.1111/1467-9299.00209.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, [s.l.], v. 4, nº 2, p. 155–169, 1973. ISSN: 0032-2687, DOI: 10.1007/BF01405730.

ROSA, L. et al. The effects of public high school subsidies on student test scores. **Economics of Education Review**, [s.l.], v. 87, p. 102201, 2022. ISSN: 02727757, DOI: 10.1016/j.econedurev.2021.102201.

SABATIER, P. A. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, nº 1, p. 21–48, 1986.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications.** In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the Policy Process.** New York: Routledge, 2007. ISBN: 978-0-8133-4359-4.

SAE DIGITAL. **BNCC do Ensino Médio: Tudo o que você precisa saber.** [s.d.]. Disponível em: <<https://sae.digital/bncc-do-ensino-medio/>>. Acesso em: 20 de jan. de 2022.

SANTOS, É. C. Dos; GARDIN, T. N. Perspectivas do campo de Políticas Públicas para a análise da Reforma do Ensino Médio no Distrito Federal. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [s.l.], v. 8, nº 22, p. 74–87, 2020.

SANTOS, L. W. M. A. Parcerias Público-Privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras. **Revista do TCU**, online, v. 107, p. 75–82, 2006.

SÃO PAULO. **Programa de Educação Integral do estado de São Paulo fomenta autonomia dos estudantes.** 2013. Disponível em:

<<https://tinyurl.com/ysmkwfak>>.

\_\_\_\_\_. **Novo Ensino Médio SP: Perguntas e Respostas**. São Paulo: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3a6tpv8n>>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

SATO, C. A. **Gestão escolar em duas escolas de ensino médio - DF: o Programa de Ensino Médio de Tempo Integral**. 2019. 147 p. – Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019., Brasília, 2019.

SEEDUC RJ. **Escuta Pública do CEE - Os Estudantes e o Novo Ensino Médio**. 2021. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=fef\\_bYVGdxg](https://www.youtube.com/watch?v=fef_bYVGdxg)>. Acesso em: 19 de set. de 2022.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 21, nº 65, p. 411–429, 2016. ISSN: 1413-2478, DOI: 10.1590/S1413-24782016216522.

\_\_\_\_\_. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 52, nº 6, p. 1179–1193, 2018. ISSN: 1982-3134, DOI: 10.1590/0034-761220170047.

SILVA, M. R. Da. A BNCC da Reforma do Ensino Médio: O resgate de um empoeirado discurso. **Educação em Revista**, [s.l.], v. 34, nº 214130, p. 1–15, 2018.

SOARES, M. C. N. **Ensino Médio em Tempo Integral no Ceará: Um estudo longitudinal sobre o efeito das escolas EEEP**. 2020. 174 p. – Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Teologia e Ciências Humanas, Departamento de Educação, PUC, Rio de Janeiro, 2020.

SOARES, M. M. N.; SIMÕES, G. A. M. Histórico e processo de construção do Novo Ensino Médio no âmbito do Distrito Federal. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [s.l.], v. 8, nº 2, p. 130–134, 2020.

SOARES, T. M. et al. Escola de tempo integral: Resultados do projeto na proficiência dos alunos do ensino fundamental das escolas públicas da rede estadual de minas gerais. **Ensaio**, [s.l.], v. 22, nº 82, p. 111–130, 2014. ISSN: 18094465, DOI: 10.1590/S0104-40362014000100006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, nº 16, p. 20–45, 2006. ISBN: 0034-7612, ISSN: 15174522, DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003.

SPERANDIO, R. dos S.; LIMA, M. **Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017): Posição da produção acadêmica**. In: **Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste**, 13., 2018, Campinas. **Anais...** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y59mdvza>>.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], v. 34, nº 123, p. 691–708, 2004. ISSN: 0100-1574, DOI: 10.1590/S0100-15742004000300009.

TENENTE, L. Novo ensino médio começa em 2022 de forma desigual pelo país. **G1**, Online, 2021.

TERTO, D. C.; CASTRO, A. M. D. A. Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais. **Revista Educação em Questão**, [s.l.], v. 55, nº 44, p. 216, 2017. ISSN: 1981-1802, DOI: 10.21680/1981-1802.2017v55n44ID12212.

TNONLINE. Movimento defende a obrigatoriedade do ensino de espanhol nas escolas públicas. **TNOnline**, online, 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica - 2020 (Dados de 2019)**. São Paulo: Moderna, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já! Balanço 2019 e Perspectivas 2020**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2020b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y9erzejr>>.

TORENVLIED, R.; AKKERMAN, A. Theory of ‘Soft’ Policy Implementation in Multilevel Systems with an Application to Social Partnership in the Netherlands’. **Acta Política**, [s.l.], v. 39, nº 1, p. 31–58, 2004. ISSN: 0001-6810, DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500046.

UNDIME. **Undime e Consed intensificam ações em combate ao Coronavírus**. 2020. Disponível em: <[https://convivaeducacao.org.br/fique\\_atento/2222](https://convivaeducacao.org.br/fique_atento/2222)>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

UNESCO. **O Ensino Médio no Século XXI: desafios, tendências e prioridades**. Brasília: UNESCO, 2003. v. 9, 94 p. ISBN: 8587853813.

UOL. **Weintraub renuncia ao cargo de ministro da Educação**. 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2j5hzpru>>. Acesso em: 14 de out. de 2022.

VALENTIM, G. A. **Programa Ensino Integral e Escola de Tempo Integral no Estado de São Paulo: permanências e mudanças**. 2018. 152 p. – Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho FCT/UNESP, Presidente Prudente, 2018.

WILSON, R. H. Understanding local governance: an international perspective. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 40, nº 2, p. 51–63, 2000. ISSN: 0034-7590, DOI: 10.1590/S0034-75902000000200006.

WU, X. et al. **Implementação de Políticas Públicas. Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. p. 160. ISBN: 9788525600738.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s.l.], v. 34, nº 3–4, p. 165–171, 2015. ISSN: 1449-4035, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

ZAFONTE, M.; SABATIER, P. Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. **Journal of Theoretical Politics**, [s.l.], v. 10, nº 4, p. 473–505, 1998. ISSN: 0951-6298, DOI: 10.1177/0951692898010004005.

## **Apêndice A - Arcabouço normativo, materiais de orientação e ferramentas de acompanhamento relacionadas ao Novo Ensino Médio**

Para a implementação das medidas contidas na Lei 13.415/2017, foram criados alguns dispositivos visando ao financiamento, à coordenação e à orientação sobre o processo de implementação das medidas trazidas pelo Novo Ensino Médio. Apesar desse compilado ter sido feito com vistas a apresentar todas as normativas e documentos importantes relacionados ao Novo Ensino Médio, ressalta-se que pode haver algum item faltando.

Recomenda-se também o acesso a um [infográfico](#) produzido pelo Consed que apresenta uma linha do tempo com as principais ações realizadas. Este material facilita a compreensão do percurso do Novo Ensino Médio do ponto de vista normativo e da implementação.

### **Programas de fomento**

#### **Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI)**

##### **ProEMTI - 2016**

- [Portaria nº 1.145](#) do MEC, de 10 de outubro de 2016, que instituiu o Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI). Foi criada logo após a publicação da MP nº 746 de 2016;
  - [Resolução nº 7](#) do FNDE, de 3 de novembro de 2016, que determina o modo de operacionalização da portaria acima;

##### **ProEMTI - 2017**

- [Portaria nº 727](#) do MEC, de 13 de junho de 2017, que atualiza a Portaria nº 1.145 de 2016 do MEC. Foi publicada em seguida à promulgação da Lei nº 13.415 de 2017;
  - [Resolução nº 16](#) do FNDE, de 7 de dezembro de 2017, criada para operacionalizar a Portaria nº 727 de 2017 do MEC;

##### **ProEMTI - 2018**

- [Portaria nº 1.023](#) do MEC, de 4 de outubro de 2018, que 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;
  - [Resolução nº 21](#) do FNDE, de 14 de novembro de 2018, criada para operacionalizar o financiamento da avaliação do programa, conforme a portaria acima.
- [Portaria nº 1.188](#), de 13 de novembro de 2018, que divulga a relação de estados, além do Distrito Federal, que estão aptos a receber recursos referentes ao ProEMTI, bem como autoriza o FNDE a realizar o empenho de recursos financeiros àqueles entes.;

- [Portaria nº 1.245](#), de 23 de novembro de 2018, com objetivo similar à portaria anterior;
- [Portaria nº 48](#), de 26 de novembro de 2018, com objetivo similar às portarias anteriores, com a exceção de que se especifica que os recursos estão relacionados às escolas aderentes à Portaria nº 1.023 de 04 de outubro de 2018.

### **ProEMTI - 2019**

- [Portaria nº 2.116](#) do MEC, de 06 de dezembro de 2019, que estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI).
  - [Resolução nº 17](#) do FNDE, de 7 de outubro de 2020, criada para operacionalizar a Portaria nº 2116 de 2019 do MEC.
- [Portaria nº 1.992](#), de 11 de novembro de 2019, que divulga a relação de estados que estão aptos a receber recursos referentes ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a realizar o empenho de recursos financeiros àqueles entes;
- [Portaria nº 33](#), de 5 de dezembro de 2019, com objetivo similar à portaria anterior.

### **ProEMTI - 2020**

- [Portaria nº 19](#) do MEC, de 6 de agosto de 2020, divulga a relação de estados que estão aptos a receber recursos referentes ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, bem como autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a realizar o empenho de recursos financeiros àqueles entes;
- [Portaria nº 22](#), de 14 de agosto de 2020, retifica o valor de repasse informado na portaria anterior.

### **ProEMTI - 2021**

- [Resolução nº 4](#) do FNDE, de 20 de abril de 2021, altera a Resolução nº 17 do FNDE;
- [Portaria nº 85](#) do MEC, de 24 de agosto de 2021, divulga a relação de estados aptos a receber recursos referentes ao ProEMTI, e autoriza o FNDE a realizar o repasse de recursos financeiros;
- [Portaria nº 86](#), de 24 de agosto de 2021, com objetivo similar à portaria anterior;
- [Portaria nº 97](#) do MEC, de 19 de outubro de 2021, altera a Portaria nº 85, reduzindo um pouco o valor de repasse às escolas selecionadas nas seleções de 2016, 2017, 2018 e 2019, e estabelecendo o que é restos a pagar e o que é de fato relativo ao orçamento de 2021.

### **Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM)**

- [Portaria nº 649](#) do MEC, de 10 de julho de 2018, que cria o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, programa de escolas-piloto;

- [Documento orientador](#), que detalha as diretrizes, parâmetros e cronograma do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio;
- [Portaria nº 1.024](#) do MEC, de 4 de outubro de 2018, que regulamenta o apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola às unidades escolares pertencentes às Secretarias participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio;
  - [Resolução nº 21](#) do FNDE, de 14 de novembro de 2018, criada para operacionalizar a portaria anterior.

### **Programa Itinerários Formativos**

- [Portaria nº 733 do MEC](#), de 16 de setembro de 2021, que institui o Programa Itinerários Formativos, programa de apoio de custeio para que 15 mil escolas de ensino médio no Brasil, que não foram pilotos ou participaram do Programa de Fomento ao EMTI, possam implementar o Novo Ensino Médio em 2022.

## **Atualização curricular**

### **Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio**

- [Parecer nº 3](#) do CNE, de 8 de novembro de 2018, que trata sobre a Atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, observadas as alterações introduzidas na LDB pela Lei nº 13.415 de 2017;
- [Resolução nº 3](#) do CNE, de 21 de novembro de 2018, por meio do qual foram atualizadas as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio.

### **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional e Tecnológica**

- [Parecer nº 7](#) do CNE, de 19 de maio de 2020, que trata sobre a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Tecnológica;
- [Parecer nº 17](#) do CNE, de 16 de junho de 2020, que estabelece uma reanálise do Parecer CNE/CP nº 7, de 19 de maio de 2020;
- [Portaria nº 1.097](#) do MEC, de 31 de dezembro de 2020, que homologa o Parecer CNE nº 17/20;
- [Resolução nº 1](#) do CNE, de 5 de janeiro de 2021, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica.

### **BNCC-EM**

- [Parecer nº 15](#) do CNE, de 4 de dezembro de 2018, que trata da instituição da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (BNCC-EM) e da orientação aos sistemas de ensino e às instituições e redes escolares para sua implementação, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino;
- [Resolução nº 4](#) do CNE, de 17 de dezembro de 2018, que instituiu a BNCC-EM como etapa final da Educação Básica;
- [Portaria nº 1.348](#) do MEC, de 14 de dezembro de 2018, que homologou a Base Nacional Comum Curricular da etapa do Ensino Médio.

### Programa de Apoio à Implementação da BNCC-EM (ProBNCC)

- [Portaria nº 268](#) do MEC, de 22 de março de 2018, que estabelece o Comitê Nacional de Implementação da BNCC;
- [Portaria nº 757](#) do MEC, de 3 de abril de 2019, que atualiza a Portaria nº 268/2018 sobre o Comitê Nacional de implementação da BNCC;
- [Portaria nº 756](#) do MEC, de 3 de abril de 2019, que atualiza a Portaria nº 331 de 2018 — pela qual se instituiu o Programa de Apoio à Implementação da BNCC (ProBNCC) — de modo a incluir aspectos relativos à implementação da BNCC do Ensino Médio nos estados;
  - [Resolução nº 10](#) do FNDE, de 14 de maio de 2018, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do ProBNCC pagas pelo FNDE;
  - [Resolução nº 14](#) do FNDE, de 27 de junho de 2018, que atualiza a Resolução nº 10/2018 sobre o pagamento das bolsas do ProBNCC.
- [Portaria nº 1.371](#) do MEC, de 16 de julho de 2019, que altera a Portaria nº 331 de 2018, que institui o ProBNCC;
  - [Resolução nº 7](#) do FNDE, de 10 de dezembro de 2019, que altera elementos da Resolução nº 10 de 2018 do FNDE, que estabelece orientações para pagamento de bolsas para o ProBNCC.

### Referenciais e documentos de apoio para a elaboração dos itinerários formativos

- [Portaria nº 1.432](#) do MEC, de 28 de dezembro de 2018, que estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos;
  - [Guia complementar](#) para compreensão dos referenciais curriculares de suporte à definição e implementação dos itinerários formativos - conforme a Portaria anterior;
- [Documento de 2019](#) do MEC que sistematiza as discussões de um seminário sobre o itinerário formativo da Educação Profissional e Técnica (EPT), organizado pelo MEC em setembro de 2018.
- [Guia de implementação relacionado aos Itinerários da Formação Técnica e Profissional \(FTP\)](#), produzido pelo MEC e divulgado em 2022.
- Guia de itinerários formativos, produzido em parceria pelo Instituto Reúna, Itaú Social, Instituto Natura, Instituto Sonho Grande e Fundação Telefônica Vivo: [Volume 1](#); [Volume 2](#); [Volume 3](#).

### Guia para a elaboração de pareceres de avaliação dos novos currículos pelos CEEs

- [Guia do FONCEDE](#), publicado em 2020, para orientar a análise e elaboração pelos Conselhos Estaduais de Educação dos pareceres de avaliação dos novos currículos elaborados pelas Secretarias estaduais de educação.

### Formação de professores

- [Parecer nº 22](#) do CNE, de 7 de novembro de 2019, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e

Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação);

- [Portaria nº 2.167](#) do MEC, de 19 de dezembro de 2019, que homologa o Parecer nº 22 de 2019;
- [Resolução nº 2](#) do CNE/CP, de 20 de dezembro de 2019, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC - Formação);
- [Parecer nº 14](#) do CNE, de 10 de julho de 2020, que trata sobre as diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada);
- [Portaria nº 882](#), de 23 de outubro de 2020, que homologa o Parecer CNE/CP nº 14/2020, do Conselho Pleno, do Conselho Nacional de Educação, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação Continuada de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica - BNC-Formação Continuada.
- [Resolução nº 1 do CNE/CP](#), de 27 de outubro de 2020, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada).
- Iniciativas de formação de professores do MEC: [Curso de Mentoria para a EPT](#) e um [outro Curso](#) com módulos de formação vinculado às quatro áreas de conhecimento da BNCC e um módulo chamado "Mundo do Trabalho", que mostra como os docentes poderão orientar os estudantes sobre projeto de vida, carreira e empreendedorismo;
- Iniciativas de formação de professores de cada SEE;
- Iniciativas de formação de professores pelo terceiro setor: [Programa Nosso Ensino Médio](#).

### **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**

- [Coletânea de materiais e normativas relacionadas ao PNLD](#).

## **Orientações, acompanhamento e outros**

### **Guia de implementação**

- [Guia de Implementação](#), desenvolvido pelo MEC e pelo CONSED com o objetivo de auxiliar os técnicos das redes de ensino e gestores escolares na implementação do Novo Ensino Médio.

### **Empréstimo obtido junto ao Banco Mundial para a implementação da política**

- [Mensagem nº 57](#), de 24 de janeiro de 2018, que agrupa uma série de pareceres e documentos de análise relacionados ao acordo de empréstimo almejado;



- [Parecer nº 24](#), de 17 de abril de 2018, que trata sobre o acordo de empréstimo;
- [Acordo de Empréstimo nº 8813-BR](#), obtido pelo Brasil junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), firmado em 24 de maio de 2018. O acordo 8813 propicia recursos a serem utilizados para o financiamento de apoio técnico aos estados;
- [Portaria nº 30](#) da Secretaria de Educação Básica do MEC, de 30 de outubro de 2019, que cria a estrutura da Unidade de Gestão de Projetos no âmbito do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e dos Acordos de Empréstimo nº 8.812-BR e nº 8.813-BR;
- [Relatórios da Controladoria Geral da União](#) acerca do uso dos recursos obtidos via empréstimo.

### Dispositivos para oferta de apoio técnico aos estados

- [Portaria nº 46](#), de 20 de novembro de 2018, que estabelece a forma de pagamento a consultores individuais no âmbito do ProNEM e do Acordo de Empréstimo obtido junto ao BIRD;
  - [Resolução nº 24](#) do FNDE, de 7 de dezembro de 2018, regulamenta o pagamento de consultores no âmbito do FNDE para assistência técnica na implementação do ProNEM
- [Múltiplos editais de licitações e termos de referências para a contratação de consultores](#) publicados pelo MEC;
- Ação do Consed em parceria com a OEI para apoio técnico: [Termo de referências e edital](#) para a contratação de consultores para apoiar a implementação.

### Infográficos, materiais de orientação e eventos formativos

- [Infográficos do Porvir](#);
- Guias do FONCEDE para a elaboração de normas complementares pelos Conselhos Estaduais de Educação, publicado em 2021: [Guia 1](#) e [Guia 2](#);
- [Guia das Regulamentações para Currículo e Implementação do Novo Ensino Médio](#), elaborado pelo Consed;
- [Recomendações e Orientações para a elaboração e arquitetura curricular dos itinerários formativos](#), elaborado pela Frente de Currículo e Novo Ensino Médio do Consed.
- [Coletânea de Materiais de apoio](#) elaborada pelo Consed, publicada em fevereiro de 2020;
- Encontros formativos da Frente de Currículo e Novo Ensino Médio do Consed: [1º encontro](#); [2º encontro](#); [3º encontro](#); [4º encontro](#) (online, via [lives](#) e videoconferências).

### Relatórios e Portais para acompanhamento da implementação

- [Portal “Observatório”](#) do Movimento Pela Base;
- [Portal “Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio”](#) do MEC, lançado em 16 de dezembro de 2021;
- [Relatório](#) da pesquisa “Mapeamento das iniciativas de desenvolvimento do Ensino Médio nos estados brasileiros”, desenvolvido e publicado em 2018, financiada pelo Consed e pelo Instituto Unibanco;

- [Relatório](#) da pesquisa “Análise dos processos de implementação do Novo Ensino Médio em estados brasileiros (março de 2020)”, desenvolvido e publicado em 2020, financiado pelo Instituto Unibanco;
- [Nota técnica nº 83/2021](#), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação - SPO/SE/MEC para atender aos itens 3 e 4 (letra d) do Requerimento de Informação nº 1.121, de 2021. Foco principal: disponibilizar informações acerca do desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao Ensino Médio e do andamento do ProNEM e do ProEMTI;
- [Nota técnica nº 99/2021](#), elaborada pela Secretaria de Educação Básica do MEC para atender ao Requerimento de Informação nº 1.121, de 2021. Foco principal: disponibilizar informações acerca do desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao Ensino Médio e do andamento do ProNEM e do ProEMTI;

### **Cronograma**

- [Portaria nº 521 do MEC](#), de 13 de julho de 2021, que instituiu o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio. Institui também cronograma para construção e implementação de mudanças no Saeb e no ENEM.

## Apêndice B - Histórico do processo de elaboração dos novos referenciais curriculares

**Tabela 19 - Histórico do processo de elaboração dos novos referenciais curriculares do ensino médio**

	2020		2021 (1º Tri)		2021 (2º Tri)		2021 (3º Tri)		2021 (4º Tri)		2022 (até 30/06)	
	Qtd. de estados	Estados	Qtd. de estados	Estados	Qtd. de estados	Estados	Qtd. de estados	Estados	Qtd. de estados	Estados	Qtd. de estados	Estados
<b>Aprovado pelo CEE e homologado</b>	4	DF, ES, PB, SP	7	DF, ES, MS, PB, PE, SC, SP	11	AP, DF, ES, MG, MS, MT, PB, PE, SE, SC, SP	16	AM, AP, DF, ES, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RR, SE, SC, SP	22	AM, AP, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RR, RS, SE, SC, SP	27	Todos os estados
<b>Aguardando homologação</b>	1	MT	1	MT	0	-	0	-	1	AC	-	-
<b>Enviado para aprovação do CEE</b>	11	AC, AM, AP, MG, MS, PE, PI, RR, RS, SC, SE	11	AC, AM, AP, GO, MG, PI, PR, RJ, RR, RS, SE	10	AC, AM, GO, PA, PI, PR, RJ, RR, RS, TO	7	AC, AL, CE, GO, RJ, RS, TO	4	AL, BA, RO, TO	-	-
<b>Em elaboração ou consulta pública</b>	11	AL, BA, CE, GO, MA, PA, PR, RJ, RN, RO, TO	8	AL, BA, CE, MA, PA, RN, RO, TO	6	AL, BA, CE, MA, RN, RO	4	BA, MA, RN, RO	-	-	-	-

**Fonte:** elaborado a partir do Observatório (Movimento Pela Base, [s.d.]) e de vídeos do canal do Youtube do Movimento Pela Base ([s.d.]).

## Apêndice C - Quadro sinóptico dos referenciais teóricos ou perspectivas de análise utilizadas por trabalhos que analisaram a implementação do Novo Ensino Médio

<b>Trabalho</b>	<b>Tema</b>	<b>Referenciais ou perspectivas de análise</b>
(Soares; Simões, 2020)	Implementação no DF	Descrição do processo de implementação no DF
(Portugal et al., 2020)	Implementação no DF	Pesquisa sobre a percepção dos estudantes quanto à implementação do Novo Ensino Médio em escolas no DF.
(Santos; Gardin, 2020)	Implementação no DF	Referenciais teórico-metodológicos: conceitos de ciclo de políticas públicas, múltiplos fluxos (Kingdon) equilíbrio interrompido (Baumgartner, True e Jones) e a matriz ambiguidade-conflito (Matland). Foi feita também uma análise da implementação de políticas multicamadas, sem o uso de referencial específico sobre a pauta.
(Chagas; Luce, 2019) e (Chagas, 2019)	Implementação no RS	Como referencial teórico, foram utilizadas as contribuições de Bourdieu sobre a noção de campo, de autores que estudam o campo educacional no Brasil (Catani, por exemplo), de estudiosos da atuação das políticas nas escolas (Ball), de pesquisas sobre o Ensino Médio no Brasil e sobre a Lei nº 13.415/2017 (Frigotto, por exemplo). Buscou-se compreender estratégias e posições de agentes vinculados à implementação.
(Nogara Junior, 2020)	Implementação em escola em SC	Descrição da implementação na rede de SC e em uma escola específica, além de análise crítica da política.
(Ferreira, 2020)	Implementação em MS	Referenciais teóricos utilizados: matriz de ambiguidade-conflito (Matland) e perspectiva de análise de políticas multiníveis e multicamadas (Hill e Hupe).
(Fornari, 2020)	Financiamento da reforma pelo GF	Descrição das políticas de financiamento dentro da reforma e análise crítica sobre a política.
(Reyes, 2019)	Implementação em escola no RS	A pesquisa investigou as percepções dos estudantes do Ensino Médio da Escola Estadual Augusto Duprat localizada na cidade do Rio Grande - RS, sobre as mudanças que vão ocorrer nesta etapa do ensino a partir do Novo Ensino Médio.
(Sato, 2019)	Implementação do ProEMTI em escolas no DF	Análise da implementação do Novo Ensino Médio em escolas-piloto no DF, com foco na implementação do programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral, tendo também foco na pauta da gestão escolar visando responder "Como a gestão escolar é modificada para atender um programa de tempo integral?". Referencial teórico: materialismo histórico-dialético; categorias metodológicas: mediação e a contradição.
(Gomes, 2019)	Implementação do ProEMTI em MG	Descrição e análise da implementação do ProEMTI em MG. Foi elaborada uma revisão de literatura a partir da década de 1990, explorando as contribuições de pesquisadores sobre o campo do ensino médio.

<b>Trabalho</b>	<b>Tema</b>	<b>Referenciais ou perspectivas de análise</b>
(Barbosa, 2019)	Implementação em escola em MG	Descrição da implementação do Novo Ensino Médio em escola-piloto de MG, com discussão sobre temas não necessariamente vinculados à implementação da política.
(Lopes, 2020)	Implementação em SC	Descrição da implementação da rede de SC, com foco na disciplina eletiva Projeto de Vida e nos Itinerários Formativos e em analisar o papel do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio.
(Evangelista, 2020)	Implementação do ProEMTI no AC	Descrição da implementação no AC e análise crítica da atuação de grandes institutos e fundações da sociedade civil organizada na implementação da política.
(Padua; Guimarães, 2021)	Implementação no AP	Descrição da reforma e dos movimentos de implementação no AP, além de análise crítica sobre o conteúdo da política

**Fonte:** elaborado pelo autor (2023).

## Apêndice D - Método de análise do cumprimento dos critérios do artigo 4 da Portaria do ProNEM (nº 1.024/2018)

Com relação ao **critério 1**, para caracterizar as escolas-piloto que atendem às modalidades de ensino educação escolar indígena, educação escolar quilombola ou educação do campo, foram usadas as seguintes variáveis do Censo Escolar de 2020: TP\_LOCALIZAÇÃO\_DIFERENCIADA, que avalia se a escola está ou não em algum tipo de localização diferenciada<sup>95</sup>; e a variável IN\_MATERIAL\_PED\_CAMPO, que avalia se a escola utiliza materiais pedagógicos para a educação do campo. Dentre as escolas-piloto informadas pelo MEC via LAI, 22 tiveram alteração no seu status de funcionamento no Censo Escolar. Isto é, estas 22 escolas não estavam mais funcionando e, por conta disso, não tinham as informações necessárias para a análise do cumprimento do critério 1.

Com relação ao **critério 3**, foi verificado se os estados haviam selecionado escolas-piloto que tinham nível baixo e muito baixo no INSE na análise do Inep de 2019. Destaca-se, entretanto, que a classificação qualitativa “baixo e muito baixo” definida pela Portaria nº 1.024/2018 (Brasil, 2018f) não é mais utilizada pelo Inep. Conforme uma Nota Técnica de 2014 (Brasil, 2014b), os níveis correspondentes à “baixo” e “muito baixo”, eram os níveis I e II do INSE. Também cabe destacar que a Portaria nº 1.024/2018 permitia que as SEEs utilizassem outro indicador para avaliar o nível socioeconômico das escolas. E, além disso, a classificação do INSE de 138 escolas não foi encontrada na base do Inep de 2019 (Brasil, 2019a).

Com relação ao **critério 4**, a análise empreendida foi a seguinte: verificou-se escolas estaduais que eram as únicas em seus municípios a ofertarem o ensino médio foram selecionadas como pilotos em cada estado.

E, por último, com relação ao **critério 5**, foi verificado se os estados selecionaram como pilotos escolas com até 130 matrículas. Em situações de escolas-piloto que, no Censo Escolar de 2020, não existiam mais ou estavam paralisadas, não foi possível determinar o número de matrículas. Isso aconteceu nos seguintes estados, com as seguintes quantidades e motivos respectivos: GO, 7 escolas (paralisadas ou extintas no ano do censo); BA, 13 escolas (paralisadas ou extintas no ano do censo); TO, 1 escola (paralisada); RS, 1 escola (paralisada)

---

<sup>95</sup> Área de assentamento, terra indígena ou área onde se localiza comunidade remanescente de quilombos.

## Anexo A - Tabela com informações sobre o Empréstimo obtido pelo país junto ao BIRD

Tabela 20 - Indicadores Vinculados a Desembolsos do Componente 1 do Empréstimo junto ao BIRD cumpridos até outubro de 2021

DI	Período	Metas	Realizado	Período realizado	Valor Desembolsado em US\$ ao Tesouro Nacional
IVD 1 Portaria do NEM que regula o apoio à Reforma do Ensino Médio.	2018	META ÚNICA - Documento publicado e divulgado que estabelece diretrizes, parâmetros para participação.	Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018, publicada em 11 de julho de 2018 no Diário Oficial da União.	2018	15 milhões
IVD 2 Número de estados que assinaram, formalmente, os Termos de Compromisso da Portaria do NEM.	2018	META 1 - 20 unidades federativas que assinaram formalmente o Termo de Compromisso do Programa NEM.	20 unidades federativas que assinaram formalmente o Termo de Compromisso do Programa NEM: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.	2018	10 milhões
	2019	META 2 - 5 unidades federativas que assinaram formalmente o Termo de Compromisso do Programa NEM.	7 unidades federativas que assinaram formalmente o Termo de Compromisso do Programa NEM: Ceará, Distrito Federal, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo.	2020	2,5 milhões
IVD 4 Número de estados que têm os seus currículos adaptados para o NEM, validados e publicados por cada estado.	2019	META 1 - 10 estados com currículos adaptados ao Novo Ensino Médio.	10 estados com currículos adaptados para o NEM, validados e publicados: Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo.	2021	10 milhões
IVD 7 Número de estados cujos Planos de Implementação do EMTI revisados foram aprovados pelo MEC.	2018	META ÚNICA - 25 UF com planos de implementação do EMTI aprovados.	27 UF com os Planos de Implementação do EMTI analisados e aprovados pelo MEC.	2018	15 milhões
IVD 8 Avaliação e ajustes do Programa EMTI foram realizados - META 1.	2018	META 1 - Pré-avaliação concluída do Programa EMTI.	Relatório Técnico referente à pré-avaliação do Programa EMTI concluído.	2020	10 milhões
IVD 9 Porcentagem de metas chave acordadas do processo EMTI alcançada por estados tais como incluídas em seus Planos de Implementação de EMTI.	2018	META 1 - 45% das metas chaves do EMTI alcançadas.	25 estados alcançaram a meta de 60% ou mais do total de metas acordadas do Programa EMTI. Resultando em 93% do total dos estados conseguiram comprovar as metas operacionais.	2021	5 milhões
	2019	META 2 - 60% das metas chaves do EMTI alcançadas.			15 milhões
	2020	META 3 - 75% das metas chaves do EMTI alcançadas.			10 milhões

Fonte: Brasil (2021e).