ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 19 **ANÁLISE SOBRE OS EFEITOS DA CONCOMITÂNCIA DE AMBIGUIDADES, HETEROGENEIDADES E DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEL SUBNACIONAL**
Autor(es)	José Mauricio Avilla Carvalho Gabriela Lotta Marcela Bauer
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap19

Título do livro	**E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 19

ANÁLISE SOBRE OS EFEITOS DA CONCOMITÂNCIA DE AMBIGUIDADES, HETEROGENEIDADES E DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEL SUBNACIONAL

José Mauricio Avilla Carvalho[1]
Gabriela Lotta[2]
Marcela Bauer[3]

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988 (CF/1988), é um marco para a expansão dos direitos dos cidadãos brasileiros e a garantia de um conjunto de direitos essenciais, como educação, saúde e bem-estar. Ao garantir direitos universais como componente essencial da cidadania, a CF/1988 trouxe para o Estado brasileiro novos desafios na provisão de políticas públicas. O direito à educação aparece no art. 205, que afirma que se trata de um "direito de todos e dever do Estado e da família, [e] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1988).

Desde então, o Estado brasileiro passou a se dedicar à construção de políticas educacionais que permitissem não apenas o acesso à educação, mas também a qualidade do ensino para o desenvolvimento dos cidadãos. Mas foi na década de 1990, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), que a educação brasileira, em especial a educação pública, ganhou um arcabouço normativo que direciona mais claramente quais devem ser os esforços da sociedade na provisão da educação em seus diversos níveis – inclusive o ensino médio, foco deste capítulo.

A LDB definiu que a educação básica, um direito universal, deve ser composta por diferentes ciclos, que passam pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. Em sintonia com o art. 205 da CF/1988, a LDB

1. Doutorando em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).
2. Professora de administração pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV).
3. Mestra em políticas públicas e gestão governamental pela EAESP/FGV.

definiu, no art. 35, objetivos abrangentes para a educação básica, que englobam a formação para a continuidade dos estudos, o desenvolvimento da cidadania e do pensamento crítico, assim como a preparação técnica para o trabalho, assegurada a formação geral.

Com relação ao ensino médio, última etapa da educação básica, a LDB o institui como uma continuidade dos estudos iniciados no ensino fundamental, preparação básica para o trabalho e para o exercício da cidadania.

Em 1998, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs),[4] que afirmam que as propostas pedagógicas devem incluir competências básicas, conhecimentos e formas de tratamento dos conteúdos previstos pelas finalidades do ensino médio. Por meio das DCNs, passaram a ser adotados, como estruturadores dos currículos, os princípios pedagógicos da identidade, da diversidade, da autonomia, da interdisciplinaridade e da contextualização.

Apesar de o ensino médio compor a educação básica brasileira desde a LDB de 1996 (Brasil, 1996), a sua obrigatoriedade só começou a ser instituída em 2009, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 59, quando a educação obrigatória – anteriormente limitada ao ensino fundamental – foi estendida para as crianças e os jovens dos 4 aos 17 anos.[5] Essa expansão foi concluída em 2013, com a Lei nº 12.796, que alterou o art. 4º da LDB para incluir diretamente a etapa do ensino médio como parte da educação básica obrigatória (Antunes, Sarturi e Aita, 2017).

Os Planos Nacionais de Educação (PNEs) de 2001 e de 2014 traçaram um conjunto de metas com relação ao ensino médio brasileiro, tendo o PNE de 2001 definido vinte objetivos e metas[6] para essa etapa. Em resumo, tais metas tratavam principalmente do atendimento da crescente demanda do ensino médio, decorrente da universalização do ensino fundamental na década de 1990, e da garantia de padrões mínimos de infraestrutura das escolas que atendiam àquela etapa. Apontavam também a necessidade de melhorar determinados indicadores de aprendizagem; assegurar a progressão dos alunos entre as séries; reduzir as taxas de evasão e abandono; e garantir formação de nível superior para todos os docentes dessa etapa.

4. Houve uma segunda versão das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM – Parecer nº 7/2010 e Resolução nº 4/2010) e uma terceira versão em 2011-2012 (Parecer nº 5/2011 e Resolução nº 2/2012). Seguem em vigor as publicadas na quarta versão, que data de 2018, publicadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no Parecer nº 3/2018 e na Resolução nº 3/2018.

5. Com uma progressão normal, o aluno brasileiro deveria cursar o ensino fundamental dos 6 aos 14 anos de idade, e o ensino médio, dos 15 aos 17 anos de idade. Por sua vez, a educação infantil é destinada às crianças de até 5 anos de idade.

6. Souza (2014) apresenta uma avaliação sobre o cumprimento ou não das metas do PNE de 2001.

No PNE de 2014,[7] pelo menos quatro das vinte metas possuem relação direta com o ensino médio: as metas 3, 6, 7 e 11. A meta 3 define que se deveria "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 [em 2024], a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%". A meta 6 define que pelo menos 50% das escolas públicas deveriam ofertar ensino em tempo integral, de forma a atender a pelo menos 25% dos alunos da educação básica. Na meta 7, propõe-se "aumentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica]". E, na meta 11, consta que se deveriam "triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público" (Brasil, 2014).

Somando-se às iniciativas em prol do ensino médio supracitadas, em 2006 houve a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que incluiu também o ensino médio entre os beneficiários dos seus recursos.[8] Não obstante, os indicadores sobre a qualidade dessa etapa de ensino, até 2012, não denotavam bons resultados. Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2012, entre os jovens de 15 a 17 anos do país, 53% cursavam corretamente o ensino médio; 32% ainda estavam cursando o ensino fundamental regular; 6% haviam migrado para o ensino fundamental da educação de jovens e adultos (EJA); e 9% estavam fora da escola. Segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)[9] de 2011, a proficiência média apresentada pelos estudantes em matemática foi de 275 pontos, correspondendo ao nível 3 de uma escala de dez níveis; e em língua portuguesa foi de 269 pontos, correspondendo ao nível 2 de uma escala de oito níveis. Conforme interpretação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), em relatório recente (Brasil, 2018a),[10] esses níveis de proficiência em língua portuguesa e em matemática são considerados como insuficientes.

Tais problemáticas fomentaram a criação, em 2012, pelo Legislativo, da Comissão Especial Destinada a Promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio (Ceensi). As discussões realizadas nessa comissão duraram cerca de um ano. Como fruto desses trabalhos, em 2013, foi criado o Projeto de

7. Gomes (2017) discute sobre o andamento das metas do PNE de 2014.

8. Ver mais sobre a relação entre o Fundeb e melhorias no ensino médio em Silveira *et al.* (2017).

9. Mais informações sobre o Saeb disponíveis em: <https://tinyurl.com/cv385jrb>. A avaliação é realizada a cada dois anos.

10. O relatório trata sobre dados de 2015 e 2017 do Saeb. No entanto, como as escalas são as mesmas entre os anos, a interpretação também serve para dados de qualquer outro ano de coleta do Saeb.

Lei (PL) nº 6.840. Esse PL obteve a participação de vários atores e contou com a proposição de dois substitutivos, mas acabou sendo arquivado no final de 2014.

Em 2015, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), organização da sociedade civil (OSC) que congrega tanto ex-secretários estaduais de Educação como secretários atuais, formou um grupo de trabalho (GT) para retomar a discussão sobre reformas no ensino médio. Em parceria com uma série de institutos e fundações, esse GT elaborou um substitutivo informal que foi apresentado ao MEC em março de 2016, voltando a ser debatido em agosto, junto ao CNE e à nova gestão do MEC no governo Michel Temer, em reunião nos dias 24 e 25 de agosto de 2016.[11]

Logo em seguida, no dia 22 de setembro de 2016, o recém-empossado presidente Temer enviou ao Congresso a Medida Provisória (MP) nº 746, instituindo a Reforma do Ensino Médio num processo apressado, inviabilizando um amplo debate entre a comunidade escolar e os diversos interessados. O ato unilateral foi altamente criticado por diversos setores da educação, da academia, da sociedade e dos movimentos sociais. Questionou-se o fato de uma reforma de tal magnitude – impactando um número tão grande de envolvidos – ter sido realizada por um ato monocrático como é uma MP, ficando comprometida a própria legitimidade da reforma. Muito embora a necessidade de reformar o ensino médio fosse um consenso entre gestores, educadores e docentes, e ainda que boa parte das medidas propostas pela MP estivesse de acordo com a discussão feita historicamente, a maneira pela qual o processo se deu foi recebida com duras críticas por parte desses segmentos.

Em 2017, foi instituída a Lei nº 13.415/2017, originária da MP nº 746/2016. Muitas das medidas determinadas pela lei apresentavam um alto nível de ambiguidade (Lotta *et al.*, 2021). Ao mesmo tempo que dependiam de decisões centrais, como a nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), deixavam a cargo dos sistemas estaduais de ensino – responsáveis pela oferta do ensino médio, conforme a LDB de 1996 – muitas outras decisões futuras.

No entanto, a heterogeneidade entre sistemas estaduais e a desigualdade em vários âmbitos existente no país são particularidades que podem gerar impactos na coordenação de políticas públicas nacionais, conforme salientam Abrucio, Franzese e Sano (2010) e Arretche, Vazquez e Gomes (2012).

Isto posto, este capítulo discute de que modo a concomitância entre ambiguidades, heterogeneidades e desigualdades de capacidades estatais para a implementação de políticas entre os entes tem determinado diferentes contextos estaduais de implementação para a Reforma do Ensino Médio, que vem sendo chamada mais recentemente de Novo Ensino Médio.

11. Mais informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/43pr3fn8>.

Ambiguidade, heterogeneidade e desigualdade são as categorias de análise utilizadas neste estudo. Ambiguidade refere-se à ausência de certas definições no arcabouço normativo federal que atribui aos entes estaduais o encargo de tomar um conjunto de decisões por conta própria durante o processo de implementação da política. A categoria heterogeneidade está relacionada às diferenças entre os estados em termos de experiências de políticas anteriores para o ensino médio. Por sua vez, a categoria desigualdade está relacionada às diferenças entre os estados em termos de capacidades estatais[12] para a condução da implementação.

Antes de adentrar nessa discussão especificamente, na seção a seguir faremos uma explanação sobre as diferenças históricas da relação federativa para a coordenação do ensino médio brasileiro no século XXI. Com essa seção, propomos demonstrar como os efeitos da ambiguidade em processos de implementação podem variar segundo diferentes conjunturas políticas, além de indicar as implicações que a articulação entre ambiguidade, heterogeneidade e desigualdade pode promover sobre a implementação de políticas públicas.

O trabalho foi construído com base em outras pesquisas desenvolvidas pelos autores sobre o tema da Reforma do Ensino Médio (Lotta e Bauer, 2018; 2020; 2021; Carvalho, 2019; Lotta *et al.*, 2021). Dessa maneira, os variados dados utilizados foram coletados no âmbito dessas pesquisas e utilizados aqui neste espaço para a discussão teórica que se pretende realizar. As principais ferramentas metodológicas que vêm sendo utilizadas nessas pesquisas são: entrevistas com representantes das secretarias estaduais de educação (SEEs); e pesquisa documental em regulamentos referentes à área da educação em geral – como a LDB e outras leis com abrangência ampla – ou relacionados aos temas específicos do ensino médio e da reforma.

O texto está organizado em quatro seções: esta introdução; a seção a seguir, com propósito já mencionado; uma terceira seção, em que visamos discutir o impacto da heterogeneidade na atuação dos estados para a implementação do Novo Ensino Médio; e as considerações finais.

2 A POLÍTICA DE ENSINO MÉDIO BRASILEIRO NO SÉCULO XXI EM TRÊS MOMENTOS

Praticamente todos os esforços com relação à educação brasileira do século XX estavam voltados para o ensino fundamental, com foco especial na redução dos índices de analfabetismo (Rocha, 2014). O Brasil só começou a direcionar mais esforços à etapa do ensino médio no século XXI.

12. Há diferentes perspectivas para a definição de capacidades estatais (Filgueiras, Koga e Viana, 2020; Gomide e Pires, 2014; Gomide, Pereira e Machado, 2017). 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. No entanto, todas elas referem-se à mesma ideia: os atributos que o Estado possui para atingir seus objetivos.

Num primeiro momento, além da inclusão, na educação obrigatória, da faixa etária de 15 a 17 anos, em 2009, e da própria etapa do ensino médio, em 2013, é possível citar algumas outras políticas de fomento à oferta e à qualidade dessa etapa. As principais são: o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI),[13] de 2009; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec),[14] de 2011; e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio,[15] de 2013. Destaque-se que todas essas políticas foram produzidas e financiadas pelo governo federal.

Conforme apontado por Lotta *et al*. (2021), até 2016, duas configurações distintas definiam concomitantemente o quadro de produção de políticas para o ensino médio brasileiro: uma configuração de implementação administrativa e outra configuração experimental.[16]

A primeira configuração guarda relação com o fato anteriormente destacado de as políticas em prol do ensino médio citadas terem sido produzidas e financiadas pelo governo federal. Segundo as autoras,

> para dar conta dos problemas de desigualdade, o governo federal, nas últimas décadas, passou a fortalecer as políticas de incentivo e indução que buscam estimular padrões de produção e resultado de políticas, com o repasse de recursos específicos ao que foi definido nacionalmente (Abrucio *et al.*, 2010; Arretche, 2012). É o típico caso de cooperação intergovernamental descrito por May (1993) e que leva à construção de um contexto de implementação administrativa (Matland, 1995), com a tentativa de conseguir adesão, induzindo ações padronizadas para a construção de capacidades locais (Lotta *et al.*, 2021, p. 404).

Assim, com o intuito de fomentar a execução de políticas e de garantir bons resultados, o governo federal atuava como formulador e financiador de políticas para o ensino médio que poderiam ser adotadas pelos estados. Tais políticas propiciavam aos estados aderentes um conjunto de incentivos financeiros, ao mesmo tempo que determinavam um conjunto de regulamentos que deveriam ser seguidos. Os regulamentos dessas políticas eram de ordem incremental, ou seja, não exigiam grandes mudanças nos sistemas de ensino, e seguiam uma lógica adotada em diversas outras políticas de incentivos e induções (Arretche, 2012).

No caso do ensino médio, essa configuração coexistia com a segunda configuração, determinada pela fraca regulação do "regime de colaboração"[17] da educação brasileira. Por ser pouco regulado (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017),

13. Instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009. Mais informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/569ntama>.

14. Criado em 2011, por meio da Lei nº 12.513. Mais informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/48jf9rhb>.

15. Instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013. Mais informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/shpc8ya6>.

16. Tais denominações partem do modelo teórico usado pelas autoras para sua análise.

17. "Regime de colaboração" é o nome dado ao modelo de coordenação interfederativa da educação brasileira, conforme consta no art. 211 da CF/1988 (Brasil, 1988).

o regime de colaboração possibilita que cada ente federado tome decisões distintas para a regulação de seus sistemas de ensino. Tal configuração tende a gerar um alto índice de heterogeneidade entre as políticas implementadas pelos entes. Por sua vez, a sintonia entre essa heterogeneidade e as desigualdades de capacidades estatais entre os entes gera também diferentes níveis de sucesso e insucesso na execução de políticas. Entes com mais capacidades estatais criam e executam políticas com mais sucesso, enquanto entes com menos capacidades têm mais dificuldade de criar e executar políticas educacionais com sucesso[18] (Abrucio, Franzese e Sano, 2010).

A coexistência de tais configurações permitia um quadro de baixo conflito, em que os sistemas estaduais de ensino podiam adotar inovações de forma incremental para o ensino médio. No entanto, com a publicação da MP nº 746, em setembro de 2016, e em virtude do contexto histórico e político no qual esteve situada – pouco tempo depois da conclusão do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff –, o conflito se intensificou fortemente (Carvalho, 2019; Lotta *et al.*, 2021). Tal contexto deu início a um segundo momento.

Enquanto no primeiro momento havia um quadro de inovações incrementais, no segundo emerge um contexto de ruptura, com a promulgação de várias medidas muito contestadas por seus meios e por seus fins. Criticou-se o uso de MP para colocar as medidas em vigor; a proposição de várias medidas pouco debatidas; a prioridade estabelecida para os problemas a serem tratados; e o contexto de austeridade iniciado concomitantemente à promulgação da reforma.

Apesar desse novo contexto de ruptura, com a promulgação de uma política que determinava grande quantidade de mudanças, o quadro de alta ambiguidade para a execução de políticas de ensino médio foi mantido pela reforma. Sobre a ambiguidade, destaquem-se dois elementos. Um deles é a quantidade de vezes que o texto da reforma, tanto na MP nº 746/2016 quanto na Lei nº 13.415/2017, encarrega os sistemas estaduais de tomarem uma série de decisões importantes deixadas em aberto pela normativa. O segundo elemento está no fato de a BNCC da etapa do ensino médio, um dos pilares das mudanças determinadas pela reforma, só ter sido homologada mais de dois anos depois da promulgação da MP[19] – que tem como pressuposto legal para sua proposição a existência de urgência e relevância do tema.

Com o conflito intensificado, a ambiguidade, que antes era vista como oportunidade pelos sistemas estaduais de ensino para adaptações locais, transformou-se para muitos deles em incerteza e dúvida com relação ao futuro das

18. Que garantam bons níveis de oferta, acesso, permanência e aprendizagem dos alunos.

19. A MP nº 746/2016 data de 22 de setembro de 2016, enquanto a BNCC do ensino médio só foi homologada no dia 14 de dezembro de 2018, por meio da Portaria nº 1.348 do MEC.

políticas de ensino médio. Isso se verificou principalmente para aqueles estados com experiências prévias mais incipientes no ensino médio de suas redes e com menos capacidades estatais, mas também para alguns estados que tinham investido em amplos processos de reformulação do ensino médio de suas redes havia pouco tempo, reformulações que não necessariamente estavam de acordo com as propostas da reforma.

Algum tempo depois, com a redução do conflito, o MEC começou a elaborar uma série de programas vinculados à reforma, com o intuito de incentivar os estados a aderir à política. Exemplos disso são o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem); a aquisição de empréstimo de US$ 250 milhões com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird, instituição do Banco Mundial), para o financiamento de apoio técnico aos estados e de outras ações em prol da implementação da reforma; as reedições do Programa de Fomento à Implantação das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI), lançado juntamente com a MP nº 746/2016; e as atualizações do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), para inclusão da etapa do ensino médio.

A maioria das normativas foi elaborada em 2018, último ano do governo Temer. Após a eleição presidencial de 2018, com o governo de Jair Bolsonaro, o MEC tem passado por uma série de problemas. De janeiro de 2019 a novembro de 2022, quatro ministros ocuparam o cargo.

Além disso, a política de austeridade foi intensificada, afetando fortemente o orçamento do MEC, apesar do momento peculiar de ensino remoto emergencial vivido durante os anos 2020 e 2021, devido à pandemia da covid-19. Conforme o relatório bimestral do movimento Todos Pela Educação sobre a execução orçamentária do MEC (Todos Pela Educação, 2021, p. 5), "o MEC encerrou o exercício de 2020 com a menor dotação orçamentária desde 2011"; "a educação básica encerrou o ano com o menor orçamento e a menor execução da década"; "após doze meses, o FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] consumiu apenas 63% do seu limite de empenho e 77% do limite de pagamento", este último sendo reflexo da baixa execução orçamentária e reforçando a existência de problemas de gestão.

Esse contexto deu início ao que chamamos de terceiro momento das políticas de ensino médio brasileiro no século XXI. Enquanto no primeiro momento havia concomitância entre centralização e proposição de inovações incrementais, com a ambiguidade servindo à experimentação; e no segundo momento havia uma postura apenas de centralização, com a proposição de rupturas significativas no desenho vigente da política de ensino médio, somada a uma ambiguidade interpretada como medo e incerteza; nesse terceiro momento predomina apenas

um contexto de ambiguidade, que dá à política de ensino médio a aparência de estar à deriva, apenas seguindo com base nos recursos e no rumo determinado anteriormente pelos programas vinculados à reforma já citados.

O argumento fundamenta-se em uma série de entrevistas realizadas entre 2017 e 2021 com gestores de todas as secretarias estaduais de ensino responsáveis pela etapa do ensino médio, e também em vasta pesquisa de materiais relacionados à reforma. Entre estes, destaca-se um relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) de 24 de setembro de 2020 (Brasil, 2020). O relatório foi elaborado como parte de auditoria anual acerca do cumprimento das metas de uso dos recursos emprestados pelo Bird para a implementação da Reforma do Ensino Médio.

Conforme o relatório, o prazo de cumprimento das metas de uso dos recursos compreende o período 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 de Projeto (UGP) na SEB do MEC, tipo de GT específico que deveria orientar o uso dos recursos. Isso estaria tendo impacto

> 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, 2020, p. 4).

No que diz respeito à assistência técnica que deveria ser oferecida diretamente às SEEs, o relatório aponta que, até aquele momento, não haviam sido celebrados contratos para tal fim (Brasil, 2020, p. 25).

Tais conclusões corroboram o que tem sido discutido por uma série de publicações do meio acadêmico, como Torres (2020), Azevedo e Oliveira (2020) e Lotta *et al*. (2021).

Esse novo contexto de predominância de ações náufragas de uma política de ensino médio à deriva tem sido contornado pelos recursos financeiros garantidos pelas políticas criadas na gestão do MEC do governo Temer, e também pela coordenação de outro ator que tem sido extremamente relevante: o Consed. Apesar de ser um órgão da sociedade civil organizada, que congrega antigos e atuais secretários estaduais de educação, o Consed vem ocupando um importante espaço de coordenação de políticas estaduais de educação.

Conforme Aguiar (2002), a história do Consed começa em 1980, surgindo como uma coalizão com o propósito de promover ações no sentido contrário

ao centralismo do MEC da época. A autora aponta que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma atenuação dos conflitos entre Consed e MEC, o que possibilitou nova ampliação da influência do Executivo federal na condução das políticas educacionais estaduais.

A relação entre MEC e Consed em tempos mais recentes vem variando também em termos de proximidade. No governo Temer, a relação entre os dois órgãos foi bastante intensificada.[20] A própria Reforma do Ensino Médio de 2016 ganhou força para ser publicada como MP por meio de negociações entre o MEC e o Consed. Este último havia formado, em 2015, o GT Ensino Médio, para discutir o PL nº 6.840/2013, proposição legislativa inicial da reforma, que fora arquivado em 2014, apesar de ainda estar sendo discutido entre os atores envolvidos com a pauta e de ter tido a proposição de dois substitutivos formais à versão inicial. Após esse arquivamento, o Consed elaborou uma proposta de substitutivo ao PL, que foi apresentado ao ministro Mendonça Filho em agosto de 2016 (Consed..., 2016). A MP foi publicada logo em seguida, em setembro.

Além disso, o Consed vem atuando proativamente pela implementação da reforma. Até 2018, essa atuação ocorria em conjunto com o MEC. Por exemplo, destaca-se a elaboração, juntamente com o MEC e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), do *Guia de implementação do Novo Ensino Médio* (Brasil, 2018b), documento criado para orientar as ações de execução da política de Reforma do Ensino Médio.

No entanto, a partir de 2019, o Consed passa a atuar com mais força na proposição de meios de apoiar a implementação da política nos estados. Nesse mesmo ano, o Consed formou a Frente de Currículo e Novo Ensino Médio, que tem atuado no sentido de coordenar as discussões sobre a elaboração dos novos currículos, com base na BNCC do ensino médio e da nova organização curricular determinada pela reforma, além das demais ações necessárias para colocar a política em prática. No *site* institucional do Consed que apresenta essa frente, são mencionados alguns parceiros que vêm atuando junto ao Consed no desenvolvimento desses trabalhos. O MEC não é mencionado.[21]

A frente realizou quatro encontros entre 2019 e 2021, três de forma presencial e um de forma virtual, devido à crise sanitária da covid-19 e à necessidade de realizar o isolamento social. Tais encontros serviram como espaços de congregação, discussão e formação para os técnicos das SEEs, responsáveis pela implementação do Novo Ensino Médio. Com o isolamento social, a frente mudou um pouco sua estratégia, passando a investir na elaboração de formações por

20. Exemplo disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=36911>.
21. Disponível em: <https://tinyurl.com/4da63csu>.

meio de *lives*,[22] que são mantidas no seu canal na plataforma do YouTube,[23] e podem ser acessadas a qualquer momento livremente. Há um engajamento relativamente importante para com essas *lives*, o que pode ser visto na quantidade de visualizações que elas recebem – algumas ultrapassam a quantidade de mil visualizações.

Além disso, enquanto o MEC, no governo atual, não tem feito uso de recursos financeiros disponíveis para a contratação de assistência técnica para os estados, conforme previsto, o Consed se articulou com a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) a fim de contratar apoio técnico por meio de consultores que atuaram diretamente nos estados (OEI, 2021).[24]

Além do Consed, outros atores que têm ocupado o espaço de coordenação deixado pelo MEC no governo atual são algumas das organizações empresariais que atuam no campo da educação brasileira. Podemos citar três como exemplo: o Movimento Pela Base,[25] que elaborou uma plataforma de acompanhamento da implementação do Novo Ensino Médio nos estados;[26] o Instituto Unibanco, que financia pesquisas[27] sobre o andamento da implementação da política nos estados; e o Instituto Reúna, que ofereceu apoio técnico por meio de revisões críticas dos novos currículos que estavam sendo elaborados pelos estados[28] e por meio do desenvolvimento de ferramentas como os Mapas de Foco da BNCC[29] e da BNCC Comentada para o Ensino Médio.[30]

As ações do Consed e desses outros atores vêm reduzindo em certa medida o impacto da ociosidade do MEC entre 2019 e 2021. Mas não dão conta de permitir o processo mais eficiente de coordenação da implementação pelos estados. Afinal, o MEC seria a instância, por definição, responsável por orientar essa execução, e é o organismo com mais recursos para tanto.

Um destaque importante nessa discussão é a ausência de um Sistema Nacional de Educação, instância que permitiria, assim como acontece no Sistema Único de Saúde (SUS), uma articulação interfederativa mais consolidada, que não dependeria exclusivamente de iniciativas próprias de cada estado ou

22. As *lives* são eventos transmitidos ao vivo pela internet, geralmente com divulgação nas redes sociais.
23. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC4uibPZTT2tOrzT6Ov03eRw/videos>.
24. Mais informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/52zkarcp>.
25. Mais informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/9p7dm7s3>.
26. Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, disponível em: <https://tinyurl.com/4e6srb4a>.
27. Como as pesquisas que os autores deste capítulo vêm desenvolvendo. Ver Lotta e Bauer (2018; 2020) e Lotta *et al*. (2021).
28. Informação obtida por meio de entrevistas no âmbito de outros trabalhos de pesquisa.
29. Mais informações disponíveis em: <https://institutoreuna.org.br/projeto/mapas-de-foco-bncc/>.
30. Mais informações disponíveis em: <https://institutoreuna.org.br/projeto/base-comentada-para-o-ensino-medio/>.

município, ou do engajamento do MEC (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017; Licio e Pontes, 2020). O PNE de 2014, no art. 13, determinou o prazo de dois anos para que esse sistema, já previsto pela CF/1988 no art. 214, 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. Com a existência do sistema e seu funcionamento efetivo, a coordenação de políticas educacionais em larga escala, como o Novo Ensino Médio, não estaria 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 a diferença existente no nível de sucesso que cada sistema estadual consegue alcançar no desenvolvimento dessa etapa de ensino. Essa diferença, por sua vez, apresenta uma associação com: i) as heterogeneidades dos estados quanto à existência de experiências de sucesso no ensino médio anteriores à reforma; e ii) as desigualdades quanto às suas capacidades estatais para o desenvolvimento do processo de implementação.

A seção seguinte apresenta como as heterogeneidades e as desigualdades vêm se manifestando na implementação da política do Novo Ensino Médio.

3 HETEROGENEIDADES E DESIGUALDADES NA ATUAÇÃO DOS ESTADOS

Embora a reforma de 2016 tenha gerado uma ruptura no processo de mudanças no ensino médio, algumas medidas – tais como o aumento da carga horária, a flexibilização curricular, a inserção de projeto de vida no currículo do ensino médio, entre outras – já vinham sendo desenvolvidas por alguns estados. Alguns executavam parte dessas ações utilizando recursos advindos do governo federal, como o Programa Mais Educação ou o ProEMI, enquanto outros empreendiam ações próprias a partir da agenda estadual de mudanças do ensino médio.

A partir de uma análise de dados coletados em 2018 no âmbito de outra pesquisa,[31] foi possível identificar que as iniciativas estaduais anteriores à reforma se mostravam muito distintas entre si. Distintas em relação ao tipo e à abrangência das iniciativas, e também em relação à forma como cada estado as implementava. A variedade identificada no cenário era efeito da autonomia e da trajetória

31. Lotta e Bauer (2018) analisaram dezessete iniciativas de desenvolvimento no ensino médio nas seguintes áreas: formação integral e protagonismo do estudante; inovações curriculares e novos formatos de ensino; educação profissional e técnica; formação docente; carga horária; normativas; e mobilizações na rede. Para cada iniciativa foram observados três aspectos. Em primeiro lugar, foi verificada a incidência (existência ou presença) das iniciativas relacionadas aos temas apresentados, considerando-se a quantidade de escolas que implementavam a iniciativa. Em segundo lugar, checou-se a abrangência dessas iniciativas na rede, ou seja, a porcentagem de unidades escolares que já adotaram as mudanças, verificando o grau de disseminação das iniciativas de mudanças na rede. E, por fim, a data de início de implementação, para averiguar se a mudança foi fomentada pelo movimento de reforma ou se veio antes dos parâmetros da lei de 2017. O artigo de Lotta *et al*. (2021) é fruto dessa pesquisa.

da política de educação dos estados. No início do movimento de implementação da Reforma do Ensino Médio, em 2017, quatorze estados[32] desenvolviam iniciativas mais pontuais de mudança, enquanto outros treze desenvolviam iniciativas com mais abrangência na rede. Este último grupo ainda se dividia entre aqueles que desenvolviam iniciativas mais institucionalizadas (sete estados) e os que desenvolviam iniciativas de forma mais experimental (seis estados).

Nessa mesma pesquisa, também se verificou quais estados tiveram impactos positivos gerados pela reforma em relação ao fomento do desenvolvimento e à implementação de inovações para o ensino médio em suas redes. Um total de oito estados teve impactos positivos; dois destes tiveram poucas experiências prévias de iniciativas próprias para o ensino médio sendo implementadas com abrangência significativa na rede. Em outros sete estados, que tinham fortes experiências anteriores, a reforma acabou gerando instabilidade, por conta do contexto de ruptura em que foi posta em vigor. Esses estados preferiram esperar para tomar decisões sobre a implementação de novas iniciativas para o ensino médio em suas redes. E, por último, doze estados com experiências prévias mais experimentais tiveram níveis de impacto variando segundo a relação mantida com o governo federal e a quantidade de recursos que recebiam via programas de fomento.

Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020), em pesquisa desenvolvida no segundo semestre de 2019, apresentam dados que indicam como o contexto prévio dos estados vinha influenciando a capacidade de implementação da reforma do ensino médio. Os autores apontam que treze estados haviam indicado já ter iniciado a implementação no momento em que a pesquisa estava sendo desenvolvida, e outros doze estados e o Distrito Federal responderam que ainda não haviam iniciado.[33] Articulando as análises de Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020) com as de Lotta e Bauer (2018), é possível indicar que oito dos treze estados (cerca de 61%) que indicaram ter iniciado o processo de implementação até o segundo semestre de 2019 apresentavam fortes experiências prévias.

Entre os treze que indicaram já terem iniciado a implementação, um havia iniciado o processo em 2017; dois em 2018; e os outros em 2019. Dois dos três (66%) que iniciaram a implementação entre 2017 e 2018 foram estados com fortes experiências prévias. O terceiro foi um estado com iniciativas sendo desenvolvidas em cunho experimental, mas que aderiu logo de início a programas do governo federal, como o Ensino Médio Inovador. Além disso, mantinha relações de parceria com várias organizações empresariais relevantes para o desenvolvimento de inovações para o ensino médio de suas redes.

32. Por questões de acordo com os entrevistados, não podemos nomear os estados mencionados quantitativamente.
33. O estado de Alagoas não respondeu ao questionário.

Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020) também perguntaram sobre os desafios[34] que os estados percebiam na trajetória para a implementação do Novo Ensino Médio. Segundo os autores, tais dificuldades estavam relacionadas com os aspectos de "infraestrutura para a oferta do ensino, financiamento de políticas associadas à oferta, como alimentação e transporte escolar, contratação e formação de profissionais da educação" (Fernandes, Ferreira e Nogueira, 2020, p. 29).

A partir da contagem dos desafios listados por cada estado e pelo Distrito Federal, e relacionando essa contagem com a divisão dos estados feita em Lotta *et al*. (2021), tem-se o resultado apresentado no quadro 1.

QUADRO 1
Desafios dos estados para a implementação do Novo Ensino Médio, de acordo com experiências prévias (2020)

	Poucas experiências prévias	Experiências prévias abrangentes
Forte impacto positivo da reforma	2 estados	6 estados
Quantidade média de desafios para a implementação da BNCC	6 desafios	2 desafios
Quantidade média de desafios para a implementação dos itinerários	6 desafios	2,6 desafios
Fraco impacto positivo da reforma	12 estados	7 estados
Quantidade média de desafios para a implementação da BNCC	4,8 desafios	2,7 desafios
Quantidade média de desafios para a implementação dos itinerários	3,5 desafios	4 desafios

Fonte: Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020, p. 29), Lotta e Bauer (2018) e Lotta *et al*. (2021).
Elaboração dos autores.

É possível observar que os estados com poucas experiências prévias (primeira coluna) listaram uma quantidade média de desafios maior do que os estados com experiências prévias mais abrangentes (segunda coluna). Isso reforça o argumento de que estados com experiências prévias consolidadas puderam usar esse conhecimento para lidar com a ambiguidade disruptiva que se instaurou no campo.

No entanto, cabe destacar que tal conhecimento parece não ter sido uma vantagem no contexto atual. Por exemplo, dados mais recentes, de 2021,[35] do portal do Observatório do Movimento pela Base,[36] indicam que: dez dos treze (76,9%) estados que tinham experiências abrangentes já estão nos estágios

34. Ao que parece, os autores fizeram uma pergunta aberta aos entrevistados sobre esses desafios e listaram o que encontraram a partir das respostas.

35. Atualizados no dia 24 de junho de 2021.

36. Nesse portal, são publicados dados coletados junto às SEEs sobre o andamento da implementação de algumas políticas educacionais, entre elas o Novo Ensino Médio. Disponível em: <https://tinyurl.com/9p7dm7s3>; e <https://tinyurl.com/4e6srb4a>.

finais[37] de elaboração dos novos documentos curriculares[38] para o ensino médio de suas redes, elaborados conforme as determinações da reforma; e dez dos quatorze (71,4%) estados que tinham experiências mais incipientes também já estão nos estágios finais desse processo. Tem-se, conforme a similaridade nos percentuais indica, uma desassociação entre ter experiências prévias e estar com o processo de reformulação curricular avançado no atual momento.

É possível listar três elementos que colaboram para que a heterogeneidade dos contextos anteriores não esteja sendo a principal determinante das condições atuais de implementação dos estados.

O primeiro deles é o conjunto de políticas de fomento que o MEC promoveu, durante a gestão dos ex-ministros Mendonça Filho e Rossieli Soares, no governo Temer. Por meio desses programas, todas as SEEs e um número determinado de escolas selecionadas em cada estado recebem recursos para a implementação da política em suas mais variadas frentes[39] – reformulação curricular, criação de escolas em tempo integral, processo de pilotagem da nova matriz curricular em algumas escolas da rede pública estadual etc. Tais recursos têm sido uma fonte de pareamento na velocidade com que o processo de implementação é executado pelas gestões estaduais.

O segundo elemento para esse pareamento é a crise geral que se instaurou com a pandemia, que afetou todos os estados de maneiras muito similares: com impacto no orçamento e nas prioridades das diferentes pastas. Como todos foram afetados, houve impacto generalizado nos cronogramas.

Corroborando esse argumento, Guimarães (2021) mostra como a pandemia impactou negativamente a ação de vários estados que estavam em distintos estágios de implementação. Na mesma linha, em estudo sobre a implementação da reforma em 2020, Lotta e Bauer (2021, p. 21) indicam que

> as mudanças impostas pela pandemia significaram que os cronogramas das 27 Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal sofreram modificações em todas as frentes da implementação do Novo Ensino Médio. As rotinas e prioridades das Secretarias de Educação também se alteraram. Equipes foram alocadas para administrar a emergência do ensino remoto, desenvolvendo atividades como: busca

37. O processo de elaboração desses novos currículos, uma das principais etapas da implementação do Novo Ensino Médio, em linhas gerais, é o seguinte: escrita do documento; consulta pública com a comunidade escolar a respeito do documento elaborado; posterior revisão e elaboração da versão final; encaminhamento da versão final para avaliação do Conselho Estadual de Educação (CEE) respectivo; e, após aprovação do CEE, homologação do documento pela secretaria. Consideramos as duas últimas etapas como estágios finais.

38. A elaboração desses novos documentos curriculares pelas SEEs é parte importante da política, pois tais documentos serão utilizados para montar as novas matrizes ou grades curriculares que serão implantadas nas escolas de ensino médio dos estados.

39. Cada frente citada está associada a algum programa do governo federal para o repasse de recursos: a reformulação curricular está vinculada ao ProBNCC; a criação de escolas de tempo integral, ao ProEMTI; e o programa de escolas-piloto, ao ProNem.

de serviços e plataformas de ensino *online*; capacitação do corpo docente para o uso de ferramentas digitais; elaboração de soluções inovadoras; e monitoramento do desempenho e das demandas dos alunos.

O terceiro elemento para esse pareamento seria a atuação do Consed e de algumas organizações não governamentais (ONGs) financiadas pelo setor privado, que parece que vêm sendo essenciais para suprir em parte a ausência do MEC como coordenador das ações dos estados em prol da implementação do Novo Ensino Médio. Com esse apoio, estados com menos experiências prévias têm conseguido desenvolver o processo com menos dificuldades.

A articulação entre esses três elementos permitiu que estados que estavam mais atrasados conseguissem avançar, ao mesmo tempo que promoveu atrasos em alguns estados que estavam mais avançados. Isso se explica pelo fato de as ações promovidas de 2017 a 2021 terem sido preparatórias para a efetiva implementação da reforma, prevista para ocorrer, conforme as normativas governamentais, a partir de 2022, em todas as salas de aula do ensino médio do país.

Com relação às perspectivas dos estados para essa implementação em 2022, dados coletados mais recentemente (em pesquisa ainda no prelo) indicam que tanto a existência de experiências prévias (efeito da heterogeneidade) como a posse de mais capacidades estatais (efeito da desigualdade) têm separado os estados entre aqueles que possuem mais segurança de que conseguirão executar o Novo Ensino Médio com sucesso a partir de 2022 e aqueles que indicam ter muitas dificuldades e demonstram uma perspectiva mais anuviada para essa execução.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou discutir como a ambiguidade somada às heterogeneidades e desigualdades entre governos subnacionais pode gerar contextos distintos de implementação para políticas nacionais. Para esta discussão, elegemos como objeto a Reforma do Ensino Médio, também conhecida como Novo Ensino Médio.

Apresentamos o campo do ensino médio brasileiro e discutimos as implicações das diferentes conjunturas políticas para a coordenação das políticas para o ensino médio brasileiro no século XXI. Dividimos de forma heurística e cronológica essas diversas conjunturas em três momentos e demonstramos como, em cada um deles, a ambiguidade teve efeitos diferentes sobre os processos de implementação.

Com relação ao primeiro momento, a ambiguidade era lida como oportunidade de experimentação pelo estado. Uma vez que as políticas desenvolvidas pelo governo federal eram de cunho incremental, os estados se sentiam mais confortáveis para aderir a elas, receber os recursos e implementar mudanças em suas redes de ensino médio.

No segundo momento, com a implementação da reforma via MP, a ambiguidade, ainda mantida na nova legislação, passa a ser lida com mais tensão pelos estados. Isso se deu pelo fato de a nova política ter instaurado uma configuração mais disruptiva no subsistema do ensino médio, determinando mudanças de grande complexidade, que deveriam ser implementadas pelos estados em suas redes. Nesse momento, as desigualdades e as heterogeneidades afetaram a implementação das políticas de ensino médio por parte dos estados. Desse modo, estados com mais capacidades e experiências prévias conseguiram colocar as políticas em prática de forma mais complexa e com maior abrangência, enquanto estados com menos capacidades e menos experiências tendiam a implementar apenas mudanças pontuais e com pequena abrangência na rede.

No terceiro momento, tem-se a ausência do MEC na coordenação da implementação das mudanças para o ensino médio. Atores como o Consed e organizações empresariais têm buscado suprir essa ausência de apoio aos estados. Nesse contexto, instaurou-se uma nova leitura da ambiguidade no campo das políticas para o ensino médio: a interpretação vigente é de uma ambiguidade plena, que faz parecer que as ações para a implementação de mudanças no ensino médio pelos estados estão à deriva.

Esses dois elementos, somados aos profundos impactos da pandemia da covid-19 sobre o desenvolvimento de políticas públicas, têm feito com que as heterogeneidades dos estados, em termos de experiências prévias, não tenham gerado grandes distinções nos estágios atuais da implementação do Novo Ensino Médio entre os estados.

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. Para os autores, essa lógica teria resultados positivos, em termos de garantir resultados mais homogêneos entre as políticas implementadas pelos diferentes entes federados, quando a União determina as diretrizes das políticas, controla as fontes de financiamento e garante a coordenação ativa das políticas.

No caso apresentado da implementação do Novo Ensino Médio, no momento mais recente da conjuntura política brasileira, observa-se uma configuração carente de coordenação ativa por parte do governo federal. Essa coordenação, conforme Arretche, Vazquez e Gomes (2012), poderia favorecer a competição intergovernamental e uma proliferação de heterogeneidades na política de ensino médio entre os estados que não estivessem associadas a desigualdades em termos de capacidades para a implementação.

Com a ausência dessa coordenação, os programas federais de 2017 e 2018 criados para a implementação da Reforma do Ensino Médio, as ações do Consed

e de organizações do terceiro setor, além dos impactos da pandemia parecem estar sendo os únicos elementos que ainda impedem uma grande manifestação de desigualdades objetivas entre os estados na implementação do Novo Ensino Médio.

Resta saber até quando esses fatores evitarão uma ampla manifestação das desigualdades entre os estados em termos do grau de sucesso da implementação dessa política, visto que, pelo menos em termos de perspectivas para a efetiva execução das novas medidas nas salas de aula do ensino médio em 2022, foi verificada uma distinção entre estados com melhores e piores expectativas. Essa distinção está associada, mais uma vez, à heterogeneidade em termos de experiências prévias e à desigualdade de capacidades estatais entre as gestões estaduais.

REFERÊNCIAS

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. (Org.). **Estado, instituições e democracia:** república. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, 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. 1. ed. São Paulo: Instituto Natura, 2017.

AGUIAR, M. A. S. O conselho nacional de secretários de educação na reforma educacional do governo FHC. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 72-89, 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/8mjy7bwk>. Acesso em: jun. 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**, v. 11, n. 3, ago. 2017.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 145-171.

AZEVEDO, J. M. L.; OLIVEIRA, J. F. de. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Revista Retratos da Escola**, v. 14, n. 30, p. 622-639, set./dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/49d4aduv>.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 1º nov. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Sistema de avaliação da educação básica**: evidências da edição de 2017. Brasília: Inep, ago. 2018a. Disponível em: <https://tinyurl.com/bkd7n6nf>.

_____. Ministério da Educação. **Guia de implementação do novo ensino médio**. Brasília: Consed, 2018b. Disponível em: <https://tinyurl.com/mt397jcn>.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação**: apoio à reforma do ensino médio – acordo de empréstimo nº 8.812/BR (Programa) e 8.813/BR (Projeto) – Secretaria de Educação Básica (SEB). Brasília: CGU, 24 set. 2020. (Exercício 2019). Disponível em: <https://tinyurl.com/3sjj9s84>. Acesso em: jun. 2021.

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. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.

CONSED entrega substitutivos do PL 6840 ao MEC. **Consed**, 26 ago. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/495jr9x6>.

FERNANDES, J. H. P.; FERREIRA, M. M.; NOGUEIRA, J. F. F. **O Novo Ensino Médio e os itinerários formativos**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State capacities and policy work in Brazilian civil service. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.

GOMES, A. V. A. (Org.). **Plano Nacional de Educação**: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Edições Câmara, 2017.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GUIMARÃES, C. Em meio à pandemia, vai ter novo ensino médio? **EPSJV/Fiocruz**, 8 mar. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/zhjnxv2z>. Acesso em: jun. 2021.

LICIO, E.; PONTES, P. **A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação**: uma análise das propostas. Brasília: Ipea, 2020.

LOTTA, G. S.; BAUER, M. **Mapeamento das iniciativas de desenvolvimento do ensino médio nos estados brasileiros**. Brasília: Consed; Instituto Unibanco, 2018. (Relatório de pesquisa).

_____. **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 maio 2022.

_____. **Processos de implementação do Novo Ensino Médio em governos estaduais**: avanços e obstáculos em 2020. Rio de Janeiro: Instituto Unibanco, jun. 2021.

LOTTA, G. S. *et al*. 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**, v. 55, n. 2, p. 395-413, 2021.

OEI – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Termo de Referência nº 6.628 para contratação de pessoa física**: processo de seleção – edital nº 041/2020. Brasília: OEI, 12 maio 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/8nwbavbh>.

ROCHA, I. L. da. O ensino fundamental no Brasil: uma análise da efetivação do direito à educação obrigatória. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4., 2014, Porto. **Anais**... Porto: FPAE, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/be97cens>.

SILVEIRA, I. M. da *et al*. Avaliação do efeito do Fundeb sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 47, n. 1, p. 7-44, abr. 2017.

SOUZA, D. B. de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Execução Orçamentária do Ministério da Educação** (**MEC**). São Paulo: Todos pela Educação, 2021. (6º Relatório Bimestral). Disponível em: <https://tinyurl.com/y3seky89>.

TORRES, M. Um balanço crítico dos primeiros dezoito meses da política educacional do governo Bolsonaro. *In*: FARIA, F. G.; MARQUES, M. L. B. (Org.). **Giros à direita**: análises e perspectivas sobre o campo liberoconservador. Sobral: SertãoCult, 2020. p. 159-173.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CONSED – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Desenvolvimento do ensino médio**: GT ensino médio. Rio de Janeiro: Instituto Unibanco, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/2j3z5kus>.